

NOU

Norges offentlige utredninger **2006: 15**

Frivillighetsregister

Utredning fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kultur- og kirke departementet i august 2005.
Avgitt 22. juni 2006.

Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

Oslo 2006

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0893-9
ISBN 978-87-583-0893-2

Lobo Media AS

Til Kultur- og kirkedepartementet

I august 2005 nedsatte Kultur- og kirkedepartementet en arbeidsgruppe for å utrede ulike sider ved et frivillighetsregister. Arbeidsgruppen leverer med dette sin innstilling.

Oslo 22. juni 2006

Geir Woxholth
Leder

Anne Lise Ryel

Kristen Ulstein

Erik Fossum

Berit Hovland

Håkon Lorentzen

Ina Kathrine Ruud

Gro Paudal

Ivar Storvik
(senere avløst av
Hanne Lilja Falkanger)

Innhold

1	Innledning	7	3.7.5	Særlig om regnskapsplikt, revisjonsplikt, registreringsplikt for regnskapsopplysninger mv.	42
1.1	Mandatet	7	3.7.6	Regnskapsrapportering. Forholdet til Regnskapsregisteret	44
1.2	Arbeidsgruppens sammensetning og møtevirksomhet	7	3.7.7	Særlig om registrering av kategori (aktivitetsområde)	44
2	Sammenfatning av arbeidsgruppens forslag	8	3.7.8	Særlig om registrering av relasjonelle forhold	46
3	Alminnelige merknader	10	3.7.9	Klage over registreringsnektelse	47
3.1	Innledning: Utviklingen av den frivillige virksomhet i Norge	10	3.8	Økonomiske og administrative konsekvenser	48
3.2	Behovet for et frivillighetsregister	11	3.8.1	Innledning	48
3.2.1	Opplysningsbankfunksjonen	11	3.8.2	Kostnadene ved etablering og drift av et frivillighetsregister	48
3.2.2	Politikkutformingsfunksjonen	13	3.8.3	Bør registreringsenhetene avgiftsbelegges? Bør oppslag mot registeret avgiftsbelegges?	50
3.2.3	Legitimeringsfunksjonen	15	3.8.4	Nærmere om finansieringen av et frivillighetsregister	51
3.2.4	Forskningsfunksjonen	15	4	Utkast til lov om frivillighetsregister med spesialmerknader ..	53
3.2.5	Oppsummerende om de ulike funksjoner	15	Vedlegg		
3.2.6	Hensyn mot opprettelsen av et frivillighetsregister	15	1	Notat 19. mai 2006 fra Institutt for Samfunnsforskning: Hvor omfattende kan et frivillighetsregister bli?	61
3.2.7	Arbeidsgruppens avsluttende avveininger og standpunkt	16	2	Oversikt over departementale støtteordninger til frivillige organisasjoner per juni 2006	65
3.3	Lovfesting av et frivillighetsregister?	17	3	Registrering i frivillighetsregisteret av enhet som finnes i Enhetsregisteret fra før (Illustrasjon). Registrering av enhet som ikke er registrert i Enhetsregisteret fra før (Illustrasjon)	68
3.4	Hvordan bør et frivillighetsregister organiseres	18	4	Oversikt over de engelskspråklige kategoriene i klassifikasjonsskjemaet utarbeidet av The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project og deres norske oversettelser.....	69
3.4.1	Innledning	18	5	Beregning av kostnader forbundet med utviklingen og driften av et frivillighetsregister	75
3.4.2	Offentlig eller privat eiet register?	18	6	Inndekning av kostnader forbundet med utviklingen og driften av et frivillighetsregister	79
3.4.3	Forholdet til Enhetsregisteret	19			
3.4.4	De ulike alternativene for registreringsordninger	20			
3.5	Spørsmålet om registreringsrett eller registreringsplikt	22			
3.6	Avgrensningskriterier for registreringsretten	23			
3.6.1	Problemstilling	23			
3.6.2	Begrepet frivillig organisasjon	23			
3.6.3	Begrepet frivillig virksomhet	24			
3.6.4	Hvilke juridiske personer bør kunne få stilling som registreringsenhet?	30			
3.7	Hvilke opplysninger skal registreres? Klage over registreringsnektelse	38			
3.7.1	Innledning	38			
3.7.2	Registreringspliktige opplysninger ..	38			
3.7.3	Særlig om registreringsplikt for vedtekter	39			
3.7.4	Særlig om registrering av medlemstall	41			

Kapittel 1 Innledning

1.1 Mandatet

Kultur- og kirkedepartementet oppnevnte i august 2005 en arbeidsgruppe for å utrede etablering av et frivillighetsregister. Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

«1. Bakgrunn

I budsjettproposisjonen for 2005 viser Kultur- og kirkedepartementet til at departementet vil arbeide videre 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 merverdiavgiftsreformen 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 kirkedepartementet 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 frivil-

lighetsregister, herunder om registeret kan finansieres av gebyr/avgiftsinntekter

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

Som følge av regjeringsskiftet høsten 2005 har departementet hatt en foranledning til å vurdere arbeidsgruppens mandat på nytt. I et brev datert 7. desember 2005 til arbeidsgruppen fastholdes og gjentas mandatet. Dette må ses på bakgrunn av den såkalte Soria Moria-erklæringen, der det er forutsatt at det skal etableres et frivillighetsregister.

1.2 Arbeidsgruppens sammensetning og møtevirksomhet

Arbeidsgruppen er av departementet gitt slik sammensetning:

Professor dr juris Geir Woxholth, Universitetet i Oslo, leder

Direktør Erik Fossum, Brønnøysundregistrene
Avdelingsdirektør Berit Hovland, Lotteri- og stiftelsestilsynet

Forskningsleder Håkon Lorentzen, Institutt for Samfunnsforskning

Generalsekretær Anne Lise Ryel, Kreftforeningen, nestleder Frivillighet Norge

Seniorrådgiver Gro Paudal, Kultur- og kirkedepartementet

Spesialkonsulent Ina Kathrine Ruud, KS

(Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon)

Førstekonsulent Ivar Storvik, Finansdepartementet (senere avløst av førstekonsulent Hanne Lilja Falkanger)

Kristen Ulstein, Frivillighet Norge

Arbeidsgruppen har hatt 10 møter, hvorav ett hel dagsmøte. Arbeidsgruppens leder har ut over dette deltatt i møte organisert av Frivillighet Norge med frivillige organisasjoner 16. februar 2006 og i møte med departementenes fagpanel for økonomiske konsekvensanalyser 8. juni 2006 vedrørende de administrative og økonomiske konsekvensene av arbeidsgruppens forslag. Mange, men ikke alle, innspill fra «Fagpanelet» er fulgt opp.

Kapittel 2

Sammenfatning av arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen legger med dette frem et lovfor-
slag om et frivillighetsregister etablert og drevet av
det offentlige. Forslaget må ses i sammenheng
med Soria Moria-erklæringen, der Regjeringen
bestemte seg for å opprette et frivillighetsregister.

Frivillighetsregisteret bygger på en *rett* til
registrering av enheter som etter norsk rett anses
som selvstendige rettssubjekter – typisk forenin-
ger og stiftelser – i et eget register. Det kan etter
forslaget ikke skje en registrering av grupper og
lignende som ikke er selvstendige rettssubjekter.

Det er en grunnforutsetning at registreringsen-
hetene driver det man i lovutkastet betegner som
«frivillig virksomhet». Frivillig virksomhet er i lov-
utkastet definert som aktiviteter som «ikke er for-
tjenestebasert» (non-profit). Dermed signaliseres
det at registeret ikke er åpent for enheter med til-
knytning til den første og andre sektor – markedet
og det offentlige – men kun for enheter med til-
knytning til den tredje sektor. Forslaget bygger på
en forutsetning om at registreringen skjer «neden-
fra», dvs. at det er den enkelte lokale enhet som på
selvstendig grunnlag tar stilling til om den vil
registrere seg. Det gjelder selv om enheten tilhø-
rer en større gruppe enheter, for eksempel et for-
bund.

Formålet med opprettelsen av et frivillighetsre-
gister er flerdelt, men det har lenge vært et ønske
fra den tredje sektor selv at det opprettes et regis-
ter over enheter som driver frivillig virksomhet.
Dette ledet til at det offentlige ønsket å utrede
mulighetene for et frivillighetsregister og senere
for Regjeringens målsetting i Soria Moria-erklærin-
gen om opprettelsen av et slikt register. På denne
bakgrunn må ordningen med et frivillighetsregis-
ter ses i sammenheng med den betydning frivillig
virksomhet har i norsk samfunnsliv.

Et frivillighetsregister skal etter arbeidsgrup-
pens forslag tjene flere formål.

Ett formål er å forbedre og forenkle samhand-
ling mellom frivillig virksomhet og offentlige myn-
digheter – i lovutkastet benevnt *opplysningsbank-
funksjonen*. Tanken er at registrering av sentrale
opplysninger om enhetene i den tredje sektor kan
bidra til en forenkling for enhetene selv, ved at
disse slipper å legge frem opplysninger om egne

forhold hver gang de kommer i kontakt med
offentlige myndigheter, typisk i søknadssaker om
støtte. Motstykket er at det i noen utstrekning også
må antas å inntre forenklinger for det offentlige
ved at man kan forholde seg til de registrerte opp-
lysningene fremfor å hente inn informasjon.

Et annet og helt sentralt formål er å legge for-
holdene til rette for det offentliges politikk i for-
hold til frivillig virksomhet – *politikkutformings-
funksjonen*. Lovutkastet bygger på den forutset-
ning at det for enheter som velger å registrere seg
skal registreres opplysninger om enhetens kate-
gori, dvs. aktivitetsområde. Kategoriseringen er
basert på en internasjonalt gjennomprøvet katego-
riseringsmal fra The Johns Hopkins Comparative
Nonprofit Sector Project. Arbeidsgruppens forut-
setning er at denne kategoriseringen vil kunne gi
det offentlige en mulighet til å basere sin fremti-
dige frivillighetspolitikk med tildelinger av støtte,
avgiftslette o.l. på kategoriseringen. På denne
måten kan man sette inn forskjellige tiltak mot
ulike kategorier frivillig virksomhet og tilpasse til-
tak og støtteordninger til aktivitetsområder der det
ut fra en politisk vurdering trengs eller er hensikts-
messig.

Samtidig vil kategoriseringen i virksomhetsom-
råder kunne utgjøre et presist sett av kriterier i til-
delingssaker. Det kan legge forholdene til rette for
at det i fremtiden utøves mindre skjønn i forbin-
delse med søknadsbehandlingen og tildelingen
enn tilfellet jevnt over er i dag. Foruten å kunne
innebære en rasjonalisering og effektivisering for
det offentlige ved at man kan redusere antallet
saksområder og enkeltsaker som forutsetter at det
utøves et konkret skjønn, vil det antagelig også
kunne føre til øket forutberegnelighet og rettssik-
kerhet for enhetene som står som søkere.

Arbeidsgruppen legger med dette (naturligvis)
ikke opp til noen mer direkte føringer for det
offentliges politikk i forhold til frivillig virksomhet.
Det vil til enhver tid være opp til det offentlige å
vurdere om registeret bør tjene som virkemiddel
ved fastleggelsen av politikken. Det vil også være
mulig for det offentlige å differensiere politikken
dels ved å basere tiltak og støtteordninger på regis-
teret og dels ved å la dette være avhengig av

skjønn, med grunnlag i andre kriterier enn aktivitetssområder.

På denne bakgrunn ser arbeidsgruppen for seg at registeret kan bli et *fleksibelt* instrument ved utformingen av politikken på området for frivillig virksomhet. I denne forbindelse skal det bemerkes at det ikke inngår i arbeidsgruppens mandat – og det har derfor ikke vært noen målsetting for arbeidsgruppen – å utforme og tilpasse registeret til spesielle tiltak og støtteordninger, som for eksempel ordningen med merverdiavgiftskompensasjon.

Det er også et formål med registeret å styrke og bevare grunnlaget for frivillig virksomhet – *legitimasjonsfunksjonen* – og gjennom de registrerte data å legge forholdene til rette for statistikk og forskning omkring frivillig virksomhet – *forskningsfunksjonen*.

Det har vært et hovedanliggende at et frivillighetsregister skal kunne *organiseres* og *drives* mest mulig *rasjonelt*. Arbeidsgruppen har med dette for øyet vurdert ulike organisasjonsmodeller, men har festet seg ved en enkel modell som baserer seg på grunndata som allerede finnes om enhetene i Enhetsregisteret og som for ikke registrerte enheter forutsetter registrering av disse grunndataene i Enhetsregisteret. I tillegg til disse grunndataene skal det etter forslaget registreres opplysninger om enhetens kategori særskilt i frivillighetsregisteret.

For stiftelser og aksjeselskap foreligger det allerede plikt til å registrere vedtekter i henholdsvis Stiftelsesregisteret og Foretaksregisteret og rapportere regnskapsopplysninger til Regnskapsregisteret. I forslaget legges det opp til at det skal gjelde en rett for foreninger til å registrere sine

vedtekter i frivillighetsregisteret og sine regnskaper i Regnskapsregisteret. (For visse foreninger foreligger det allerede en plikt til å rapportere regnskapsopplysninger.)

Forslaget legger opp til at det ikke skal skje dobbeltregistrering av opplysninger i eksisterende registre og frivillighetsregisteret, men at opplysninger skal kunne hentes fra eksisterende registre og kobles sammen med opplysninger fra frivillighetsregisteret.

Det er arbeidsgruppens forutsetning at alle opplysninger om enheter i frivillighetsregisteret skal kunne hentes ut samme sted, uansett om de befinner seg i ulike databaser. Organiseringen av frivillighetsregisteret etter arbeidsgruppens forslag bygger på at det kan skje en utveksling av opplysninger mellom frivillighetsregisteret og eksisterende registre; særlig Enhetsregisteret og Stiftelsesregisteret. Dette forutsetter et samarbeid mellom registrene.

Arbeidsgruppen tar ikke stilling til lokaliseringen av frivillighetsregisteret.

Arbeidsgruppen legger opp til at det som hovedregel skal være *gratis* å gjøre oppslag i frivillighetsregisteret, dvs. å be om og motta opplysninger om de registrerte enhetene.

Finansieringen av registeret foreslås å skje gjennom en årlig *avgift* som fastsettes på et såpass lavt nivå at det ikke er til hinder for at selv mindre enheter registrerer seg. Ut fra de kalkyler arbeidsgruppen har gjort fremstår det som praktisk mulig.

Samtlige forslag som fremmes er enstemmige, jf. likevel særmerknadene fra Finans- og Kultur- og kirke departementet når det gjelder finansiering av registeret.

Kapittel 3

Alminnelige merknader

3.1 Innledning: Utviklingen av den frivillige virksomhet i Norge

Spørsmålet om det er behov for et frivillighetsregister må ses i sammenheng med den betydning frivillige organisasjoner har i norsk samfunnsliv.

Frivillig, eller sivilt virke har dype røtter i det norske samfunn. *Dugnadstradisjonen*, der folk yter ubetalt innsats for andre eller hverandre, har røtter tilbake til middelalderen. Også *stiftelser*, *legater* og *fond* har i mange hundre år formidlet støtte til kultur, utdanning og sosiale formål. De brede folkebevegelsene som vokste frem i første halvdel av 1800 – tallet la grunnen for det som skulle bli den særegne, norske frivillighetstradisjonen. Bevegelsene formidlet ønsker om en bedre verden, og var tuftet på religiøse, kulturelle eller politiske verdier. Med fremveksten av parlamentarismen i 1880-årene ble mange av folkebevegelsene delt i en partipolitisk del og en tilknyttet gruppe frivillige organisasjoner. Fellesnevneren var det verdifundamentet som for-ente politisk og frivillig engasjement. En annen fellesnevner var ideen om at både politisk og frivillig virke burde tuftes på det *representative demokratiet* som styrings- og koordineringsform.

Fremveksten av den moderne velferdsstaten etter 2. verdenskrig bidro til å endre de frivillige organisasjonenes rolle. Båndene til bevegelsene ble gradvis svekket, og mange organisasjoner styrket sitt samarbeid med offentlige myndigheter. Dette samarbeidet bygget ikke på noen samlet eller overgripende forståelse av frivillige aktørers fortrinn. Snarere utviklet ulike deler av forvaltningen sektor-spesifikke syn på organisasjonenes rolle i utviklingen av velferdsstaten. Mens for eksempel frivillig virke på det helse- og sosialpolitiske feltet ble tett integrert med offentlig virke, fikk organisasjonene på idrettsfeltet stor handlefrihet.

Fraværet av en overgripende, politisk forståelse av frivillighetsfeltets fortrinn og ulemper har skilt Norge fra mange andre land i Europa, som i større grad inkorporerte det verdimangfoldet som organisasjonene representerte i offentlige velferdsplaner. Flere land etablerte tidlig egne registerordninger for frivillige organisasjoner. Den eld-

ste ordningen finner man i England, der såkalte *Charity Commissioners* fører kontroll med hvilke organisasjoner som får status som *Charities*, og overvåker at disse overholder vilkårene for å inneha denne statusen. I England har denne ordningen åpnet for bruk av ulike typer skatte- og avgiftslette, som for eksempel portofritak og skattefritak på overføringer fra næringslivet for dem som er registrert som *Charities*.

I årene mellom 1950 og 1980 gjennomgikk frivillig sektor i Norge en langsom forvandling. Verdbaserte organisasjoner med røtter i folkebevegelsene knyttet til språk, avhold, arbeidssak, humanisme og misjon tapte gradvis medlemmer, mens fritids- og kulturorganisasjonene økte sin oppslutning. Også interesseorganisasjoner knyttet til diagnoser og funksjonshemninger økte i antall. Fritidsfeltets store vinner var *idretten*, som på 1980-tallet hadde rundt en fjerdedel av alle medlemskap i frivillige organisasjoner.

På 1980-tallet ble forståelsen av organisasjonene og deres virke i økende grad påvirket fra andre land. Ideen om at organisasjonene danner en egen, *tredje sektor* med kjennetegn som skiller den fra stat og marked, fikk etter hvert gjennomslag. Ikke minst bidro det såkalte Korvald-utvalget til dette. Utredningen *Frivillige organisasjoner* (NOU 1988:17) ga en bred og omfattende presentasjon av sektorens organisasjoner og av betydningen av ubetalt, frivillig arbeidsinnsats. I 1997 kom den første storingsmeldingen som satte søkelys på statens politikk overfor de frivillige organisasjonene (St. meld. nr. 27 (1996-1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*.) Denne utredningen viste at ulike fagdepartement har forskjellige måter å støtte frivillig virke på, og at oppfatningene av organisasjonenes komparative fortrinn varierer fra ett forvaltningsfelt til et annet.

1980- og 1990-årene brakte med seg nye syn på de frivillige organisasjonenes samfunnsmessige betydning. Den anglo-amerikanske termen *Non-profit Sector* betonet de frivillige organisasjonenes egenskap som fortjenestefrie aktører, et trekk som skiller dem fra markedet. Hos oss fikk det etter hvert aksept at det å «produsere» offentlige velferdstjenester gjennom frivillige aktører kan gi

øket kvalitet og samtidig sikre at et mulig overskudd ikke blir delt ut som fortjeneste til private eiere. Det ble derfor oppfattet som både lønnsomt og fornuftig å utkontraktere velferdsoppgaver til organisasjonene.

Ideen om frivillige organisasjoner som kjernen i det *sivile samfunn* betonet organisasjonenes mer overordnede betydning for tillit, identitet og demokrati. Det sosiale fellesskapet i frivillig virke er ikke bare viktig for selve saken. Gjennom sivil deltakelse lærer barn og unge betydningen av samarbeid og demokratisk meningsdannelse. Mange får nye venner, og det dannes nettverk, ofte på tvers av økonomiske og sosiale skillelinjer. Slike nettverk er med på å skape tillit, og de gir 'input' til de politiske prosessene. Sivile fellesskap danner et beskyttende belte mellom enkeltindivid og stat, det formidler interesser og krav til staten, og velferdsressurser fra staten til medlemmene.

1990-årene ga også støtet til flere forskningsprosjekter der frivillig sektor i Norge ble sammenliknet med tilsvarende aktiviteter i andre land. Denne forskningen viste at frivillig sektor i Norge får en vesentlig høyere andel av sine inntekter dekket gjennom *medlemsaktiviteter*, som for eksempel innsamlinger, dugnad, salg, loppemarkeder, enn organisasjoner i andre europeiske land. Forskningen viste også at mens rundt en tredjedel av organisasjonenes inntekter i Norge kommer fra offentlige kilder, henter sentrale europeiske land i gjennomsnitt drøyt halvparten av sine inntekter fra det offentlige. I forhold til innbyggertallet yter innbyggerne i nordiske land den høyeste frivillige innsatsen i Europa. Også sammenliknet med USA, hvor frivillig innsats tillegges sentral, samfunnsmessig betydning, kommer Norge ut med en høyere innsats per innbygger (Wollebæk, Selle og Lorentzen: *Frivillig innsats*. Fagbokforlaget 2000).

Det siste tiåret har også *stiftelsene* blitt tillagt økt betydning som aktører i frivillig sektor. Lokalt bidrar sparebankstiftelser og andre allmenntillegte stiftelser til finansiering av idrett, kultur, fortidsminnevern og andre tiltak. Mange frivillige aktiviteter benytter også stiftelsen som eierform, ikke minst for å koordinere offentlige, private og frivillige aktører. Spesielt innen kulturfeltet er stiftelsen en hyppig anvendt eierform.

En viktig kilde til økt interesse for frivillig sektor og dens store mangfold av aktiviteter, er det syn at organisasjonene yter viktige bidrag til utviklingen av velferdssamfunnet. Frivillig innsats er ikke bare en sentral ressurs for organisasjonene selv, men er også viktig for at ulike offentlige velferds mål skal kunne nås. Organisasjoner på feltene sang, musikk, kultur, idrett, barn/ungdom, fritid,

natur/miljø og nærmiljø, helse og oppvekst bidrar både kvalitativt og kvantitativt til økt velferd. Offentlige myndigheter på både sentralt, regionalt og lokalt hold ønsker derfor å utvikle gode støtte- og samarbeidsrelasjoner til de frivillige aktørene.

Det er et spørsmål for seg hvor omfattende virksomheten i den tredje sektor er i dag målt i antall enheter (foreninger, stiftelser mv.). Dette har også en side mot hvor stort det påregnes at et frivillighetsregister vil bli. Arbeidsgruppen viser til notat fra Institutt for samfunnsforskning, 19. mai 2006, som inngår som vedlegg 1 til utredningen.

3.2 Behovet for et frivillighetsregister

3.2.1 Opplysningsbankfunksjonen

Offentlige tilskuddsordninger til frivillig virksomhet er rettet mot et bredt 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 tildelede 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 støttelempet de får. Resultatet vil ellers lett bli at mindre enheter både får økte kostnader og pro-

blemer 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 «allmenntilgjengelig» 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 søknadsaker og ellers. Ved å samle sentrale opplysninger om frivillig virksomhet i et register, er tanken at organisasjonene skal få lettelse i sitt arbeid med søknader o.l. ved å kunne henvisne 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 innhenting 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 registrene kan gi et slikt tilnærmet fullstendig bilde. At et frivillighetsregister vil inneholde 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 offentliges 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 utformingen 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 utformingen 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 – *politikktutformingsfunksjonen*.

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 akti-

vitetsområdene innenfor rammen av dette skjemmet 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 sammenheng 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 «politikktutformingsfunksjonen» 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 («allmenntilgitt», «veldig» 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 opplysningsbanksfunksjonen, 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 politikktutformingen 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 politikktutforming. 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 utforming 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 avgiftsfritak 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 allmenntilgynnlige institusjoner og organisasjoner» inntreder det ikke skatteplikt for økonomisk virksomhet når omsetningen av denne virksomheten i inntektsåret er lavere enn kr 140 000, jf. skatte- loven § 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 allmenntilgynnlig organisasjon. En ordning med registrering av enheter i frivillighetsregisteret etter aktivitetsområder, kan der- som myndighetene ønsker det for eksempel gi grunnlag for at frivillig virksomhet som er kategori-

sert 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 skjønnsbasert og «skreddersydd» for den enkelte støtteordning.

Arbeidsgruppens forslag åpner etter dette for kombinasjoner av ulike muligheter når det gjelder utforming og praktiseringen av tildelingskriterier for offentlig støtte og det offentliges 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 offentliges 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 registre-

ret åpner for å unngå særordninger for vekslende grupper, 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 avgiftsfriktak 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, långi-

vere 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.

3.2.6 Hensyn mot opprettelsen av et frivillighetsregister

Fremstillingen foran viser at det må antas at opprettelsen av et frivillighetsregister vil kunne ivareta flere viktige hensyn. Arbeidsgruppen har imidlertid også sett det som sin oppgave å redegjøre for

argumenter mot etableringen 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 re-lansert 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 øst-europeiske 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 trusel, 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 er at det ikke er gitt at 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 finansier-

ingen 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 offentlige bidrag forutsettes ikke å anta et slikt nivå at dette i seg selv kan anses som noe viktig 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.

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 lokalleddene 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 sannsyn-

lig 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 offentlige 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 – politikktutformingsfunksjonen – 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. Politikktutformingsfunksjonen 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 politikktutforming og forvaltning. Hvis myndighetene tidlig gir signaler om at de vil bruke registeret aktivt som referanse ved politikktutforming 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.

3.3 Lovfesting av et frivillighetsregister?

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, inntre 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.

3.4 Hvordan bør et frivillighetsregister organiseres

3.4.1 Innledning

Arbeidsgruppen har foretatt en bred vurdering av hvordan et frivillighetsregister bør organiseres. 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 kostnadsbesparelser. 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.

Tilsvarende bistand har arbeidsgruppen mottatt fra Brønnøysundregistrene når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvensene en opprettelse av et frivillighetsregister fører med seg. Se nærmere pkt. 3.8.

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. nedenfor, 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.

Det som ovenfor er sagt om gruppens vurderinger vedrørende teknisk gjennomføring og kostnadsoverslag er basert på informasjon fra Brønnøysundregistrene. Etter ønske fra arbeidsgruppen er overslagene imidlertid gjort ut fra forutsetningen om at det i minst mulig grad legges føringer for lokalisering av registeret. Dersom registeret samlokaliseres med andre etablerte registre vil det kunne være gevinster å hente, gjennom gjenbruk av etablert kompetanse og løsningsmodeller.

3.4.2 Offentlig eller privat eiet register?

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 utprøvede ordninger med offentlige registre.

Et privat register bør ikke under noen omstendighet være eiet av brukerne eller noen med til-

knytning 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 Brønnøysundregistrene, Lotteri- og stiftelsestilsynet m.v.

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, kan ivaretas 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 organisasjonsnummer 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.

Arbeidsgruppen nevner for oversiktens skyld allerede her at den har kommet til at de beste grunner tilsier at registeret organiseres som frittstående register uten dobbel lagring av opplysninger (2), se nærmere nedenfor i pkt. 3.4.4.2. I det følgende skal det redegjøres nærmere for de to registreringsalternativene (1) og (2) og for det standpunkt arbeidsgruppen har inntatt.

3.4.4 De ulike alternativene for registreringsordninger

3.4.4.1 Tilknyttet register

Begrepet tilknyttet register anvendes for å identifisere et register som er tilknyttet Enhetsregisteret, jf. enhetsregisterloven § 2 bokstav b, der de tilknyttede registrene er angitt.

Historisk sett ble begrepet tilknyttet register til som en passende samlebetegnelse for de offentlige registre som var de største innsamlere og behandlere av det man, i forbindelse med etableringen av Enhetsregisteret, definerte som *grunndata* om juridiske personer. Disse grunndataene tilsvarende opplysninger som inngår i Enhetsregisteret, jf. fremstillingen i pkt. 3.4.3 ovenfor.

Status som tilknyttet register innebærer spesifikke plikter og rettigheter etter enhetsregisterloven. En fellesnevner for de eksisterende tilknyttede registre er blant annet at det opereres med pålagt *registreringsplikt* i disse registrene. Registreringsplikt i tilknyttet register er som hovedregel den utløsende faktor for registreringsplikt i Enhetsregisteret. Juridiske personer som ikke har

registreringsplikt, har en *rett* til å la seg registrere på frivillig basis.

Arbeidsgruppen tar i det følgende for seg noen sider av den eksisterende reguleringen av ordningen med tilknyttede registre og forholdet til Enhetsregisteret, før vi deretter går over til å vurdere om et frivillighetsregister bør organiseres som et tilknyttet register.

I utgangspunktet er det som nevnt kun de enheter som er pliktige til å registrere seg i tilknyttet register, som er pliktige til å registrere seg i Enhetsregisteret, jf. enhetsregisterloven § 4 første og annet ledd. Øvrige enheter har registreringsrett.

Rett til registrering i *tilknyttet* register henger på den annen side sammen med registrering i Enhetsregisteret. En enhet kan ikke registreres i tilknyttet register før den er registrert i Enhetsregisteret, jf. enhetsregisterloven § 9. Man har altså ingen rett til registrering i tilknyttet register uten at plikten overfor Enhetsregisteret er oppfylt.

Arbeidsgruppen har for sin del lagt til grunn at registrering i frivillighetsregisteret skal være en *rett*, ikke en plikt. Registreringsplikt for slike enheter i Enhetsregisteret – for å sikre entydig identifikasjon, bruk av organisasjonsnummer mv. – må derfor eventuelt pålegges ved egne bestemmelser i lov om frivillighetsregister. En slik rett vil for øvrig omfattes av tilleggsbestemmelsen i enhetsregisterloven § 4 tredje ledd, som lyder: «Krav om registrering i Enhetsregisteret kan også følge av særskilt bestemmelse gitt i eller i medhold av lov.»

Enhetsregisterloven etablerer videre en viss grunnleggende fordeling av kontrollansvar mellom Enhetsregisteret og tilknyttede registre, jf. enhetsregisterloven § 13, se også §§ 5, 6 og 9. Normalordningen er at opplysninger omfattet av enhetsregisterloven § 5 annet ledd kontrolleres og registreres av Enhetsregisteret. Hovedregelen for opplysninger etter § 6 er i praksis at disse kontrolleres av tilknyttet register. For det tilfellet at man velger en løsning der frivillighetsregisteret blir tilknyttet register, bør eventuelle avvik fra enhetsregisterlovens ordning reguleres i lov om frivillighetsregister.

Alle tilknyttede registre er gjennom enhetsregisterloven § 1 annet ledd, jf. § 11, pliktige til å benytte data fra Enhetsregisteret. Dernest skal tilknyttet register til gjengjeld forsyne Enhetsregisteret med data om forhold som tilligger tilknyttet registers ansvarsområde, jf. enhetsregisterloven § 13.

Alle andre etater og offentlige organer er også pålagt en plikt til å benytte data fra Enhetsregisteret, dog med den reservasjon at det er «praktisk

mulig», se § 1 annet ledd siste punktum. I tillegg er Enhetsregisteret gitt adgang til selv å innhente opplysninger fra *andre* enn enheten selv og de tilknyttede registre, jf. enhetsregisterloven § 20 annet ledd.

Etter foran å ha redegjort for noen sider ved ordningen med tilknyttede registre, skal arbeidsgruppen nå gå over til å vurdere om *frivillighetsregisteret* bør gjøres til et tilknyttet register.

Den historiske begrunnelsen bak ordningen med tilknyttede registre har vært å sikre en effektiv forvaltning av et felles sett med opplysninger, også kalt grunndata. De nevnte bestemmelser som pålegger alle offentlige organer å benytte grunndata fra Enhetsregisteret, og registerførers vide adgang til selv å innhente opplysninger fra andre registre, har imidlertid medført at behovet for regler om frivillighetsregisterets bruk av data fra Enhetsregisteret langt på vei må anses dekket uten at frivillighetsregisteret blir gjort til tilknyttet register.

Om en legger til grunn at frivillighetsregisteret skal inngå som tilknyttet register bør det derfor være en forutsetning at registeret skal samle inn og kontrollere data som omfattes av grunndatabegrepet, og således bidra til å *forsyne* Enhetsregisteret med data som nevnt i enhetsregisterloven, jf. ovenfor om enhetsregisterlovens § 13. Arbeidsgruppen legger videre til grunn at dersom en slik ordning skal være gjennomførbar, må det forutsettes at den kontroll frivillighetsregisteret skal føre med de aktuelle opplysninger, utføres etter noe strengere kriterier enn nåværende kontroll i Enhetsregisteret.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at den kontroll som utføres ved Enhetsregisteret er tilstrekkelig til å sikre kvaliteten og påliteligheten for de aktuelle opplysninger. Gruppen kan derfor ikke se noen grunn til endre på behandlingen av disse opplysningene, ved å opprette et nytt tilknyttet register og overføre kontrollen dit.

Arbeidsgruppen kan heller ikke se at det sett fra det offentliges side, som bruker av et frivillighetsregister, kan være knyttet noen fordeler til det å organisere registeret som et tilknyttet register, som ikke også kan oppnås gjennom det alternativ gruppen har festet seg ved; frittstående register uten dobbeltlagring av opplysninger, jf. pkt. 3.4.4.2.

Heller ikke sett fra synsvinkelen til de enheter som driver frivillig virksomhet, er det etter arbeidsgruppens oppfatning mulig å identifisere noen fordeler ved alternativet tilknyttet register, som ikke samtidig kan oppnås ved å velge det alternativ gruppen er blitt stående ved; frittstående register uten dobbeltlagring av opplysninger, se pkt. 3.4.2.2.

Frivillighetsregisteret vil derfor etter arbeidsgruppens oppfatning kunne oppfylle sine formål uten at det gjøres til tilknyttet register.

I tillegg til det som er fremholdt foran om det faktiske behovet for å etablere frivillighetsregisteret som tilknyttet register, vil en slik løsning fremstå som mindre effektiv og mer kostbar enn det alternativ arbeidsgruppen har festet seg ved; frittstående register uten dobbelt lagring, jf. pkt. 3.4.2.2. Dette skyldes blant annet at en mer inngående kontroll av grunndata vil skape betydelig merarbeid, både for forvaltningen, og forutsetningsvis også for de frivillige organisasjonene.

Når det gjelder valget om å gjøre frivillighetsregisteret til et tilknyttet register, vil arbeidsgruppen videre bemerke at et frivillighetsregister ikke kan sammenlignes med tilknyttede registre som for eksempel merverdiavgiftsmanntallet, arbeidsgiver/arbeidstakerregisteret, Statistisk Sentralbyrås bedrifts- og foretaksregister m.v. I disse tilfellene er ordningen med tilknyttet register valgt nettopp for at et offentlig organ skal kunne få registrert, massebehandlet og nyttiggjort seg de registrerte opplysningene på optimal måte ved utføringen av sine forvaltningsoppgaver. De nevnte registrene er til en viss grad blitt til for at de offentlige organene skal kunne ha oversikt over enhetene og utføre sine oppgaver som ofte består i å pålegge plikter og gjennomføre andre bebyrdende vedtak, for eksempel i forbindelse med avgiftsileggelse (merverdiavgiftsmanntallet). Dette kan ikke sammenlignes med det behov offentlige organer har for forenklet og effektiv saksbehandling i forhold til organisasjoner mv. som driver frivillig virksomhet der formålet ikke er å «overvåke» disse virksomhetene eller å pålegge dem plikter, men å etablere grunnlag for en ordentlig og effektiv saksbehandling i støtte og tilskuddssaker mv.

På denne bakgrunn har arbeidsgruppen kommet til at det ikke er anbefalesverdige å gjøre frivillighetsregisteret til et tilknyttet register.

3.4.4.2 *Fristilt register uten dobbelt lagring av opplysninger*

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 saksbehandlingmessige 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.»

Fordelene med ordningen med frittstående register uten dobbelt lagring kan etter dette oppsummeres 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 grunddatabegrep.

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 uten 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.

3.5 Spørsmålet om registreringsrett eller registreringsplikt

Siden formålet med et frivillighetsregister ikke bare er en effektivisering og innsparing sett fra den frivillige virksomhets side, men også er begrunnet i hensynet til det offentliges saksbehandling og politikk, kan det spørres om det bør gjelde en registreringsplikt for de frivillige virksomheter som faller inn under registeret.

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.

3.6 Avgrensingskriterier for registreringsretten

3.6.1 Problemstilling

Et sentralt spørsmål ved opprettelsen av et frivillighetsregister er hvilke frivillige aktiviteter som bør kunne få registrere seg i registeret. Dette kan vanskelig bedømmes isolert fra spørsmålet om det bare bør være selvstendige juridiske personer som for eksempel foreninger og/eller stiftelser som skal ha rett til registrering i registeret, eller om registeret skal åpnes for «enhver», slik at også helt løse samarbeidsformer som for eksempel en rockegruppe e.l. skal gis registreringsrett. Arbeidsgruppen har foretatt en vurdering av disse spørsmålene i sammenheng, se under pkt. 3.6.3 nedenfor.

Arbeidsgruppen vil videre peke på at det potensielt vil kunne få betydning, både i forhold til status/legitimitet og materielle rettigheter, om en enhet er registrert i registeret. Et frivillighetsregister vil kunne ramme inn hvilke enheter som vil kunne påberope seg å tilhøre den tredje sektor og dra nytte av en slik tilhørighet.

Ved vurderingen av hvordan avgrensningen av retten til registrering skal skje er det av betydning å sondre mot aktiviteter som det ikke er ønskelig

eller hensiktsmessig at skal få registrere seg i et frivillighetsregister. Denne grensedragningen er ikke lett å trekke. Slik arbeidsgruppen ser det, vil det sentrale på dette punkt bli å trekke en grense mot aktiviteter som tradisjonelt og hensiktsmessig hører innenfor de to andre sektorene – den private og den offentlige, se under pkt. 3.6.3 nedenfor.

Uansett hvordan man velger å foreta avgrensningen mot ikke-registrerbare aktiviteter reiser det seg spørsmål om hvilke *kriterier* som skal anvendes ved bedømmelsen av de aktiviteter som i utgangspunktet er registreringsberettigede. I dette ligger en betydelig utfordring. Det skyldes i hovedsak at begrepet frivillig organisasjon, som er det begrep man i dagligspråket og samfunnsvitenskapen oftest bruker om og knytter til frivillig virksomhet, ikke har noe klart og entydig juridisk innhold og av den grunn ikke er egnet som avgrensingskriterium, jf. pkt. 3.6.2. Når begrepene frivillig organisasjon og organisasjon er anvendt foran i denne utredningen, er det derfor med et lavt presisjonsnivå, noe som må være greit nok når formålet bare er å gi indikasjoner om hva slags fenomener man taler om. Saken står annerledes når arbeidsgruppen i det følgende skal redegjøre for begreper og kriterier som skal kunne avgrense det saklige virkeområdet for en lov om frivillighetsregister ved å skille mellom aktiviteter og enheter som er registreringsberettigede og som ikke er det.

3.6.2 Begrepet frivillig organisasjon

En juridisk tilfredsstillende definisjon av begrepet «frivillig organisasjon» eksisterer ikke i norsk rett, jf. NOU 1988:17, s. 57. I norsk juridisk språkbruk eksisterer ikke begrepet frivillig organisasjon, og i praksis blir frivillig virksomhet i all hovedsak organisert som foreninger eller stiftelser. Dette er til gjengjeld rettsdannelser som lar seg definere og som tradisjonelt har et relativt fast innhold i norsk rett. I andre land er det andre begreper som benyttes for å avgrense frivillig virke, som for eksempel termen *Charity* i England, og *nonprofit* i USA.

En del frivillige aktiviteter er organisert i uselvstendige grupper o.l., som ikke lar seg rubrisere som foreninger, stiftelser eller som annet rettssubjekt kjent i norsk rett. Det typiske er da at vi taler om så løse samarbeidsformer at de ikke er egne juridiske subjekter med rettigheter og plikter. Det kan for eksempel være en rockegruppe, spontant organiserte trafikkaksjoner, aksjonsgrupper mot miljøødeleggelse, eller et lite lag med en fem, seks personer som uformelt arbeider for et formål uten at det er vedtatt vedtekter, valgt styre mv.

Det er vanlig å peke på visse kjennetegn som typisk karakteriserer frivillige organisasjoner. NOU 1988:17, jf. s. 57, legger til grunn at frivillige organisasjoner:

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

Selv om disse kriteriene til sammen ringer inn frivillig sektor, er det uklart hvilken vekt hvert enkelt skal ha i en lovgivningspolitisk vurdering og når en vurderer enkeltstående tvilstilfeller. Noen organisasjoner er opprettet av ildsjeler, men har gradvis oppnådd full finansiering over offentlige budsjetter. I andre er den ulønnede innsatsen gradvis foretrengt av profesjonell, lønnet kompetanse. Andre igjen kombinerer offentlige, markedsbaserte og frivillige ressurser på måter som gjør det vanskelig å avgjøre hvilken sektor virksomheten hører hjemme i.

Siden det verken i dagligtalen, samfunnsvitenskapen eller i jussen foreligger en entydig definisjon av begrepet frivillig organisasjon, anser arbeidsgruppen det ikke som hensiktsmessig å bruke dette kriterium som det avgjørende for om en gitt frivillig aktivitet skal få registrere seg i registeret. Arbeidsgruppen vil i den forbindelse også bemerke at uansett hvordan dette begrepet eventuelt defineres, vil det dekke over et meget stort antall, forskjellige aktiviteter og virksomheter, der det langt fra er sikkert at samtlige bør kunne registreres og eventuelt oppnå de fordeler en eventuell registrering kan føre med seg.

Arbeidsgruppen bemerker at det i offentlige dokumenter er gjort enkelte forsøk på en ytterligere kvalifisering av «frivillig organisasjon» ved anvendelse av ideologiske begreper. Etter arbeidsgruppens oppfatning bidrar ikke begreper som «ideell» eller «allmenntilgjengelig» til noen øket klarhet og disse begrepene er uegnede som juridiske og forvaltningsmessige kriterier for en avgrensning av området for frivillige aktiviteter mot andre aktiviteter og områder.

Arbeidsgruppen har ikke med dette ment å uttrykke seg kritisk om begrepet ideell forening. Som en definisjon av foreningsbegrepet i norsk rett er ideell forening tradisjonelt lagt til grunn som ensbetydende med ikke-økonomisk forening, og disse avgrensningsmarkørene vil fortsatt ha sin berettigelse og gyldighet ved bedømmel-

sen av hva som er en forening. Dette er imidlertid noe ganske annet enn at begreper som ideell og allmenntilgjengelig skal danne grunnlag for en avgrensning av hele området for frivillige aktiviteter. Frivillig sektor har tradisjonelt blitt oppfattet å omfatte «foreningslivet». Det er imidlertid opplagt at en registrering utelukkende av enheter som kan defineres som forening i juridisk forstand, vil gi et skjevt bilde av frivillig sektor slik denne fremstår i dag. Sektoren er i sterk utvikling og endring og flere organisasjonsformer er representert.

3.6.3 Begrepet frivillig virksomhet

Arbeidsgruppen har vurdert om en kategorisering av en enhets *virksomhet* innenfor den tredje sektor kan være tjenlig som eneste og avgjørende avgrensningskriterium for registreringsretten. Man kunne for eksempel tenke seg at enhver enhet som driver med *frivillig virksomhet* av en eller annen art skal ha rett til å registrere seg i et frivillighetsregister. Arbeidsgruppen har imidlertid kommet til at å bruke virksomhetsområdet som eneste og avgjørende kriterium for registreringsretten vil reise problemer som fra et praktisk ståsted gjør det uhensiktsmessig.

For det første er det nærmest utallige muligheter for å beskrive hva frivillig virksomhet er og å kategorisere slik virksomhet på. Det vil alltid kunne trekkes frem enkelte særpreg ved frivillig virksomhet, som ved begrepet frivillig organisasjon, se foran, men det ligger så mange motiver og drivkrefter bak frivillige aktiviteter og de spenner over et så bredt felt, at det ikke er hensiktsmessig – eller for den saks skyld mulig – å operere med begrepet frivillig virksomhet som det eneste og avgjørende avgrensningskriterium for registreringsretten. Det ville fylle registeret opp med enheter uten at man kan ha noen sikker formening om det er ønskelig eller behov for at enhetene står registrert.

Dette betyr at det ikke er mulig å fange alle former for frivillig virke i et eget register. Det innebærer ikke at disse er samfunnsmessig mindre viktige, eller at de ikke hører hjemme i frivillig sektor, men at det er forbundet med store praktiske og administrative problemer å kunne plassere dem i et eget register. Det kan også tenkes at det heller ikke er spesielt ønskelig å registrere alle former for frivillig virke. Arbeidsgruppen understreker at det forhold at en enhet ikke kan registrere seg i frivillighetsregisteret heller ikke er ensbetydende med at den er uberettiget til å motta offentlige støtte mv. Det er avhengig av de

til enhver tid gjeldende vilkårene i den aktuelle støtteordningen.

Til dette kommer at det for arbeidsgruppen er viktig at spørsmålet om registreringsrett og rettssubjektivitet ses i sammenheng, da slik at de enheter som registreres i registeret typisk må være selvstendige juridiske personer som kan rettigheter og plikter, egne bankkonti, egen gjeld og formue mv. Dette kan man ikke oppnå, dersom begrepet frivillig virksomhet blir gjort til eneste og avgjørende registreringskriterium.

At begrepet frivillig virksomhet ikke bør nyttes som det eneste og avgjørende avgrensningskriterium for registreringsretten etter lovutkastet er ikke det samme som at det bør være uten betydning. Arbeidsgruppen har kommet til at begrepet bør inngå som et *grunnleggende* kriterium for registreringsretten og på den måten avgrense det virksomhetsområde der det foreligge registreringsrett.

I tillegg bør det etter arbeidsgruppens oppfatning stilles krav om at den frivillige virksomhet organiseres på en måte som innebærer at registreringsenheten får stilling som egen juridisk person (selvstendig rettssubjekt). Det kan oppnås ved at det som *tilleggs-kriterium* kreves at den frivillige aktiviteten organiseres i en kjent organisasjonsform, blant de aktuelle er primært foreningsformen og stiftelsesformen. Dette behandles nærmere under pkt. 3.6.4 nedenfor.

Det er et spørsmål for seg hvordan begrepet frivillig virksomhet bør avgrenses i forhold til lovforslaget om et frivillighetsregister. Det primære bør etter arbeidsgruppens mening være at begrepet 1) er tjenlig for å peke ut enheter som med naturlighet bør kunne få registrere seg i et frivillighetsregister og samtidig 2) er tjenlig for å avgrense mot virksomheter man ikke ønsker i registeret, fordi de ikke med naturlighet kan benevnes frivillig virksomhet. Derfor bør det i en definisjon av hva som er frivillig virksomhet i registerets forstand, eller i tilknytning til en slik definisjon, samtidig sies noe om hva som faller *utenfor* slik virksomhet, jf. utkastet § 3.

Som arbeidsgruppen kommer tilbake til nedenfor har den vurdert flere kriterier for å angi hva som ligger i begrepet frivillig virksomhet slik dette anvendes i lovutkastet. Det har vært vurdert å utelukke «økonomisk virksomhet» og aktiviteter som forestår «utdelinger». Det har også vært vurdert å inkludere aktiviteter som «realiserer» eller «finansierer» bestemte formål, noe som for øvrig ikke er det samme, og ekskludere aktiviteter som ikke realiserer eller finansierer bestemte formål.

Ingen av disse kriteriene er imidlertid egnet til å inkludere og ekskludere de aktiviteter som arbeidsgruppen mener lovgivningspolitisk bør høre hjemme i registeret, noe arbeidsgruppen kommer tilbake til nedenfor. Sentralt i denne sammenheng er at definisjonen må være så rommelig at den inkluderer de aktiviteter man etter en lovgivningspolitisk vurdering mener bør høre hjemme i et frivillighetsregister og samtidig så smal at den ekskluderer aktiviteter man av samme grunn ønsker å holde utenfor registeret. Arbeidsgruppen legger til at dette byr på ikke ubetydelige lovtekniske utfordringer.

Arbeidsgruppen har vurdert forskjellige alternative måter for *positivt* å definere frivillig virksomhet som innfallsport og grunnleggende kriterium for registrering i frivillighetsregisteret. Vi har – i samsvar med det som anses som det sentrale element i frivillighetsdefinisjonen i norsk og internasjonal samfunnsfaglig forskning – kommet til at definisjonen bør sentreres om at aktivitetene ikke er *fortjenestebaserte* (non-profit).

Arbeidsgruppen legger ikke opp til at forståelsen av dette begrepet skal knytte an mot motivene til den eller de som utøver aktiviteten, slik at det avgjørende for om en virksomhet er fortjenestebasert eller ikke er motivene til aktørene. Noe slikt ville ha vært upraktisk og urealistisk, fordi det forutsetter at registerføreren må ta stilling til hva aktørene bak virksomheten subjektivt kan ha tenkt og ment. Med begrepet «ikke fortjenestebasert» siktes det derimot til at de aktiviteter det gjelder i praksis typisk ikke er egnet til å generere fortjeneste for dem som står bak aktivitetene. Med fortjeneste siktes det her til et overskudd som blir igjen etter at kostnader mv. som virksomheten pådrar er betalt og som *typisk kan* utdeles til eieren o.l., dersom organisasjonsformen tillater at det foretas utdelinger. (Når ordene «typisk kan» er valgt og uthevet, er det for å betone at det ikke er avgjørende i forhold til begrepet fortjenestebasert at det rent faktisk skjer en utdeling, jf. foran og nedenfor).

Skoleeksemplet på fortjenestebasert virksomhet er avkastning (utbytte) og gevinst fra *selskaper* som pløyes tilbake til eierne av selskapene – typisk til aksjeeierne i aksjeselskap. Aktiviteter i regi av selskaper anses derfor i prinsippet som fortjenestebaserte og faller følgelig i utgangspunktet utenfor begrepet frivillig virksomhet.

Arbeidsgruppen har imidlertid kommet til at *visse aksjeselskaper* bør kunne registrere seg i et frivillighetsregister. Det skyldes at en del frivillige virksomhet organisert som foreninger og stiftelser driver deler av sine aktiviteter gjennom aksje-

selskaper, som for eksempel kan organisere sykehjem, drive med cafevirksomhet, trykking av brosjyrer og bøker, salg av tjenester mv. Poenget med en slik organisering vil ofte være at den skal (bidra til å) finansiere eller realisere den frivillige virksomheten. Det er vanskelig å finne gode argumenter mot at slike selskaper – der det ikke skjer noen utdeling til private eiere i ordinær form, men hvor utdelte midler pløyes videre inn i frivillig virksomhet og brukes til å fremme ideelle formål – skal kunne registreres i frivillighetsregisteret. Andre former for selskaper, som for eksempel ansvarlig selskap, driver per definisjon økonomisk virksomhet, jf. selskapsloven § 1-1, og bør derfor ikke kunne gis registreringsrett. Se nærmere om hvilke aksjeselskap som kan oppnå stilling som registreringsenhet og begrunnelsen for dette i pkt. 3.6.4.5.

Også aktiviteter som er iverksatt av *enkeltperson(er)* og som typisk vil føre til fortjeneste for den det gjelder faller utenfor lovens definisjon av frivillig virksomhet; dette er fortjenestebasert virksomhet i lovens forstand. Det mest nærliggende eksemplet er at en enkeltperson iversetter aktiviteter i form av økonomisk virksomhet og hvor han selv eller nærstående – helt eller delvis – høster fortjenesten av investeringen/virksomheten (enkeltpersonforetak).

Aktiviteter som typisk ikke anses som fortjenestebasert er aktivitetene i ikke-økonomiske (ideelle) *foreninger*. Her anvendes et eventuelt overskudd typisk til å realisere eller finansiere det ikke økonomiske (ideelle) formålet. Den største delen av frivillig virksomhet i Norge i dag er organisert gjennom ikke-økonomiske (ideelle) foreninger. Ikke-økonomiske foreninger er selveiende og foretar ingen utdeling til noen eier eller annen som avkastning på investert kapital. Økonomiske foreninger som per definisjon driver økonomisk virksomhet, for eksempel samvirkelag, anses derimot i lovutkastets forstand som fortjenestebasert virksomhet, jf. for samvirkelags del, utkastet § 3 annet ledd nr. 2.

Aktiviteter som er organisert som *alminnelig stiftelse* regnes heller ikke som fortjenestebasert i lovutkastets mening. Det er her per definisjon tale om ikke-økonomisk virksomhet, jf. stiftelsesloven § 4, som nettopp trekker grensen mellom alminnelige og næringsdrivende stiftelser ved om det utøves økonomisk virksomhet (næringsvirksomhet).

Selv om arbeidsgruppen legger opp til at aktiviteter organisert av alminnelig stiftelse typisk vil utgjøre frivillig virksomhet, innebærer ikke det at samtlige alminnelige stiftelser bør og kan få status som registreringsenhet etter lovutkastet, jf. utkas-

tet § 4 første ledd bokstav b. Det er bare alminnelige stiftelser som ikke foretar utdelinger, såkalte «aktivitetsstiftelser», og «avkastningsstiftelser» som utelukkende forestår utdelinger til frivillig virksomhet, som foreslås registreringsberettiget, jf. nærmere om dette i pkt. 3.6.4.3.

Kort og noe unøyaktig kan det sies at næringsdrivende stiftelser per definisjon driver økonomisk virksomhet og derfor som utgangspunkt faller utenfor begrepet frivillig (ikke fortjenestebasert) virksomhet. I likhet med aksjeselskap, anser arbeidsgruppen at næringsdrivende stiftelser (jf. foran om aksjeselskap) som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet, for eksempel til en ikke-økonomisk forening eller til en alminnelig stiftelse, ikke bør unntas fra loven og mulighetene for registreringsrett, jf. nærmere under pkt. 3.6.4.3. Selv om slike stiftelser driver økonomisk virksomhet, anses aktivitetene etter lovutkastet likevel ikke som fortjenestebaserte.

Også aktivitetene i en rekke mindre enheter som grupper av lag, aksjoner osv. som ikke er selvstendige juridiske subjekter vil ofte ikke være fortjenestebaserte og typisk omfatte det man forbinde med frivillig virksomhet. Det drives ingen økonomisk virksomhet, foretas ingen utdelinger til eiere mv., fordi overskuddet anvendes til å realisere de frivillige aktivitetene. Selv om disse enhetene eventuelt oppfyller grunnkravet til frivillig virksomhet i utkastet § 3, vil de etter utkastet likevel ikke kunne registreres, fordi de ikke oppfyller tilleggskravet om organisasjonsform, jf. utkastet § 4.

Eksemplifiseringen foran av området for begrepet frivillig virksomhet, viser at man 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 lovutkastet ikke kan sies å drive fortjenestebasert virksomhet, jf. utkastet § 4.

Det forhold at en enhet foretar utdelinger til eiere, typisk når et aksjeselskap foretar utdelinger til aksjeeierne, vil også være en avgjørende indikasjon på at man har med fortjenestebasert virksomhet i lovens mening. Men heller ikke dette kriteriet er helt entydig, i den forstand at enheter som foretar utdelinger alltid vil bli ansett som fortjenestebasert virksomhet, og dermed falle utenfor begrepet frivillig virksomhet. Det vises til drøftelsen foran,

der det fremgår at aksjeselskap, alminnelige og næringsdrivende stiftelser, som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet, i lovutkastets forstand driver virksomhet som anses som ikke-fortjenestebasert, jf. utkastet § 4.

Arbeidsgruppen er klar over at begrepet «ikke fortjenestebasert» langt fra er entydig. Begrepet har imidlertid det pre at det ikke knytter seg ensidig opp til selve enhetene som forestår aktivitetene, noe som er en fordel, ettersom organisasjonsbegrepet er enda mindre entydig, jf. pkt. 3.6.2, og uegnet som avgrensningskriterium for «frivillighetsområdet» juridisk. Samtidig vil begrepet «ikke fortjenestebasert» på en bedre måte enn for eksempel begreper som «økonomisk virksomhet» eller «aktiviteter som ikke forestår utdelinger» fange opp de enheter som arbeidsgruppen mener bør få en rett til å registrere seg i et frivillighetsregister, jf. utkastet § 4 og redegjørelsen under pkt. 3.6.4.

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.

Nettopp fordi disse begrepene som avgrensningskriterier og registreringsvilkår må ses i sammenheng, har arbeidsgruppen foregrepet noe av drøftelsen av hvilke organisasjonsformer som etter lovutkastet kan få status som registreringsenheter foran. En mer detaljert drøftelse av dette finnes i pkt. 3.6.4.

Foran har oppmerksomheten vært knyttet til forskjellige *positive* kriterier som definerer hva som er registreringsberettiget frivillig virksomhet. Det reiser seg imidlertid enkelte spørsmål om en *negativ avgrensning*, dvs. i forhold til rettssubjekter og aktiviteter som ikke bør gis registreringsrett. Disse spørsmålene er av noe forskjellig karakter.

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.

Arbeidsgruppen har vurdert om det er hensiktsmessig med en negativ avgrensning i selve lovutkastets tekst om at aktiviteter organisert av

det offentlige faller utenfor begrepet frivillig virksomhet.

Det som taler for ikke å presisere dette er at det på et vis ligger i saken, fordi det offentlige faller utenfor den tredje sektor. En avgrensning kan muligens få noen til å tro at den kan tolkes antiteatisk i forhold til definisjonen av begrepet «frivillig virksomhet» som ikke fortjenestebaserte aktiviteter, slik at alle aktiviteter som ikke skjer i regi av det offentlige omfattes av registerets virksomhetsområde. Det er naturligvis ingen riktig/holdbar slutning, ettersom for eksempel aktiviteter knyttet til den private sektor (markedet) også i prinsippet faller utenfor, noe som allerede følger av at slike aktiviteter som regel er fortjenestebaserte.

Det som kan tale for en uttrykkelig angivelse av at aktiviteter organisert av det offentlige faller utenfor er at det ellers kan oppstå enkelte tolkningsspørsmål særlig i tilknytning til stiftelser som er offentlig organisert, se like nedenfor.

Arbeidsgruppen anser sistnevnte avgjørende, ut fra det syn at det vil være lettere å trekke grensen mot slike stiftelser ved å fortolke en lovbestemmelse som unntar aktiviteter organisert av det offentlige enn en lovbestemmelse som utelukkende unntar fortjenestebaserte aktiviteter. Sistnevnte formulering gir ingen indikasjoner overhodet om at stiftelser organisert av det offentlige faller utenfor registeret, noe som er arbeidsgruppens intensjon, se like nedenfor.

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.

Dersom stiftelsen i det øvrige er privatrettslig organisert, dvs. med styremedlemmer uten tilknyt-

ning til det offentlige og har et ikke-offentlig formål, kan det forhold at den mottar offentlig støtte til sin virksomhet, etter arbeidsgruppens oppfatning ikke i seg selv føre til at den bør være unndratt fra registrering i frivillighetsregisteret, jf. utkastet § 3 annet ledd nr. 1. I et slikt tilfelle kan det heller ikke være avgjørende om det har vært det offentlige som opprinnelig tok initiativ til opprettelsen av stiftelsen, eller om det var en privat aktør, eventuelt om det skjedde i fellesskap.

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.

Et annet område som det må foretas en avgrensning mot er *samvirke* drevet etter *kooperative prinsipper*. Dette er i realiteten økonomisk virksomhet der det økonomiske utbyttet fordeles mellom medlemmene etter samvirkeprinsippene (Rochdale-prinsippene). Store deler av land- og skogbruksvirksomheten i Norge er organisert i samvirkeform. Det må prinsipielt trekkes en grense mellom samvirkevirksomhet som har til formål å fremme medlemmenes økonomiske interesser gjennom deres deltagelse i virksomheten som avtakere, leverandører eller lignende og registreringsberettiget, frivillig virksomhet. Samvirke er foreslått lovfestet i en egen lov, lov om samvirkeforetak (samvirke-loven), jf. NOU 2002:6. Lovutkastet legger opp til en avgrensning av sitt virkeområde etter tradisjonelle kriterier, jf. utkastet § 1. Arbeidsgruppen antar at avgrensningen mellom frivillig virksomhet og samvirke mest hensiktsmessig kan skje ved at det i utkastet til lov om frivillighetsregister tas inn en bestemmelse som uttrykker at virksomhet som faller inn under lov om samvirkeforetak samtidig faller utenfor lov om frivillighetsregisteret.

Et særlig spørsmål er om aktivitetene til arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner – *arbeidslivets organisasjoner* – skal anses som frivillig virksomhet. Det som skiller disse organisasjonene fra den mer klassiske frivillige virksomhet er for det første at iall-

fall de mest betydningsfulle av arbeidslivets organisasjoner i dag i en viss utstrekning driver en virksomhet som er av økonomisk karakter. Virksomheten kan være organisert i egne selskaper, men også innenfor forbundene/foreningene selv. Formålet er imidlertid ideelt i den forstand at det tilsikter å fremme medlemmenes – arbeidstakernes respektive arbeidsgivernes – interesser.

Det forhold at arbeidslivets organisasjoner direkte eller indirekte utøver aktiviteter som kan være av mer betydelig økonomisk omfang, bør ikke overbetones. Også andre frivillige organisasjoner kan drive med økonomiske aktiviteter for å fremme sine formål. Dette kan i noen grad skje direkte ved at enheten selv driver en del økonomiske aktiviteter eller indirekte for eksempel ved at det opprettes egne aksjeselskaper som forestår kjøp og salg og som utdeler sitt overskudd til den/de frivillige organisasjon(e). Arbeidsgruppen kan ikke se at arbeidslivets organisasjoner bare fordi de kan drive visse økonomiske aktiviteter bør holdes utenfor et frivillighetsregister.

Det andre som skiller arbeidslivets organisasjoner fra mer klassisk frivillig virksomhet er formålet, ettersom det i praksis i første rekke er å søke å bedre sine medlemmers livsvilkår. Arbeidsgruppen kan heller ikke se at dette argumentet kan begrunne at arbeidslivets organisasjoner holdes utenfor registeret. Også for en rekke andre organisasjoner vil aktivitetene ha som formål eller til følge at livsvilkårene til medlemmene blir påvirket og eventuelt forbedret som følge av organisasjonenes virksomhet.

Det tredje som skiller arbeidslivets organisasjoner fra mer klassisk frivillig virksomhet er at de kan ha en ganske nær tilknytning til politiske partier og i noen utstrekning fremstår som argumentasjonsbærere for slike. Slik arbeidsgruppen ser det, kan dette også gjelde for andre frivillige organisasjoner og deres virksomhet. Synspunktet kan ikke begrunne at arbeidslivets organisasjoner ikke gis registreringsrett.

Det er imidlertid et spørsmål om behovet for å gi arbeidslivets organisasjoner registreringsrett. Det er diskutabelt om behovet er til stede i dag, ettersom disse iallfall ikke mer generelt faller innenfor de samme, etablerte støtteordningene som frivillige organisasjoner flest. Etter arbeidsgruppens mening kan dette argumentet isolert sett ikke tillegges avgjørende vekt. Arbeidsgruppen legger opp til at et frivillighetsregister skal ha funksjoner ut over å tjene som et instrument for å fordele offentlig støtte etter de kriterier som gjelder for dette i dag, jf. særlig politikkkutformingsfunksjonen, se pkt. 3.2.2.

Et argument som taler for å åpne et frivillighetsregister for arbeidslivets organisasjoner er at frivillighetsbegrepet internasjonalt har vært under utvikling og at for eksempel Johns Hopkins' klassifikasjonsskjema, som i praksis anvendes som indikator og kriterium for frivillig virksomhet i en del internasjonale sammenhenger, og som arbeidsgruppen legger til grunn for sitt forslag, inkluderer arbeidslivets organisasjoner. Et annet argument som trekker i samme retning er at det er lite å tape på at arbeidslivets organisasjoner gis et innpass i registeret. Det er jo ikke det samme som at de vil nyte godt av konkrete støttetiltak, noe som vil være avhengig av at offentlig myndighet finner kategorien verdig for støtte.

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.

Arbeidsgruppen nevner for ordens skyld at den legger opp til at *politiske partier* anses som organisert i en frivillig virksomhet. Dette har en tradisjonell forankring, blant annet er det sentralt at politiske partiers virksomhet hos oss privatrettslig er blitt organisert som ikke-økonomiske (ideelle) foreninger. De politiske partiene driver heller ikke virksomhet som (primært) er fortjenestebasert og utdeler ikke «overskudd» e.l til eiere, ettersom partiene er selveiende i likhet med andre foreninger. Det må på denne bakgrunn kreves en særskilt begrunnelse for eventuelt å holde partiene utenfor et frivillighetsregister; en begrunnelse arbeidsarbeidsgruppen ikke kan se foreligger.

Når det spesielt gjelder *student- og elevorganisasjoner* må utgangspunktet bli at også disse naturlig vil kunne rubriseres under frivillig virksomhet, ettersom de driver virksomhet som ikke er basert på fortjeneste. Forutsetningen for at slike organisasjoner kan oppnå registreringsrett i et frivillighetsregister er likevel at de er organisert som egne rettssubjekter etter kriteriene i utkastet § 4. I praksis vil slike organisasjoner ofte være organisert som foreninger med et kollektivt medlemskap.

Arbeidsgruppen har også vurdert om aktiviteter i regi av *Den norske kirke og tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke* skal anses som frivillig virksomhet og gi grunnlag for registreringsrett.

Når det gjelder den Den norske kirke, står den organisasjonsmessig i en særstilling på grunn av statskirkeordningen, jf. lov om Den norske kirke 7 juni 1996 nr. 31. Ikke minst når det gjelder økonomiforvaltningen innebærer ordningen med en statskirke prinsipielle forskjeller fra tradisjonell frivillig virksomhet som ulikt statskirken ikke hovedsakelig kan basere seg på offentlige tilskudd. For statskirken har det offentlige således et sentralt økonomisk ansvar, jf. blant annet kirkeloven § 15. Forvaltningsmessig har Den norske kirke videre en nær tilknytning til staten, noe som blant annet viser seg ved at departementet er overordnet myndighet i en rekke forvaltningsmessige sammenhenger.

På den annen side er Den norske kirke også et trossamfunn der de kirkelige organene har et betydelig selvstyre og der det nedlegges en omfattende frivillig virksomhet. Den frivillige innsatsen i Den norske kirke skjer ved tillitsvalgte i råd og utvalg og gjennom oppgaver innen barne- og ungdomsarbeid, gudstjenesteliv, undervisning og et bredt sosialt engasjement.

Fremstillingen foran viser at Den norske kirke står i en særstilling organisasjonsmessig. Det er argumenter som trekker for og mot en registreringsrett i et frivillighetsregister. Det bør i dette perspektivet stilles spørsmål om behovet for registreringsrett og om mulige ulemper ved å gi registreringsrett.

Hva angår behovet, må det antas at offentlig myndighet på grunn av statskirkeordningen har detaljert informasjon om disse enhetene. Det vil derfor neppe innebære noen særlig forenkling for det offentlige om Den norske kirke inkluderes i et frivillighetsregister. Det må videre antas at offentlige myndigheter på grunn av statskirkeordningen til enhver tid vil ha en begrunnet oppfatning om hvordan politikken bør utformes i forhold til enhetene i Den norske kirke, noe som også gjelder finansieringen av dennes virksomhet. Slik sett er det neppe noe behov for å bruke et frivillighetsregister som hjelpemiddel i forhold til mulige økonomiske støttetiltak i forhold til kirken.

Arbeidsarbeidsgruppen legger for sin del avgjørende vekt på at Den norske kirke har en så sterk forankring i og til det offentlige og at formålene bak ordningen med et frivillighetsregister ikke i særlig grad kan underbygge at kirken som sådan gis en registreringsrett i et frivillighetsregister. 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 registret, 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. Der som 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.

Arbeidsgruppen har som det fremgår kommet til at de beste grunner taler for å holde Den norske kirke som sådan utenfor et frivillighetsregister. Spørsmålet blir etter dette om det bør gjelde noe annet for andre *tros- og livssynssamfunn*, dvs. om disse bør gis registreringsrett.

Det forhold at tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke ikke er underlagt det offentlige på samme organisasjons- og forvaltningsmessige måte som Den norske kirke, taler med styrke for at disse gis registreringsrett. Arbeidsgruppen legger til at dette forutsetter at enhetenes aktiviteter ikke er basert på fortjeneste, noe som i praksis kun unntaksvis vil være tilfellet for tros- og livssynssamfunn. Det kan tenkes særlige tilfelle der det står en privatperson e.l. bak et trossamfunn og der vedkommende mottar penger, gaver o.l. fra trossamfunnet, men dette har til nå vært nokså upraktisk hos oss. Arbeidsgruppen legger til at det ikke gjelder noen særskilt registreringsordning for tros- og livssynssamfunn som kan sies å gjøre behovet for en registrering i et frivillighetsregister overflødig. Arbeidsgruppen går på denne bakgrunn inn for at tros- og livssynssamfunn gis registreringsrett.

I praksis vil tros- og livssynssamfunn ofte være organisert som foreninger med medlemskap og muligheter for demokratisk innflytelse på styring mv. eller mer upraktisk som stiftelser. Dersom et tros- og livssynssamfunn kan sies å være privatrettslig organisert som forening eller stiftelse er de ytterligere vilkår for registrering etter utkastet § 4 oppfylt. Hvis tros- eller livssynssamfunnet derimot ikke er organisert som et selvstendig rettssubjekt

innenfor rammen av utkastet § 4, vil det ikke kunne oppnå status som registreringsenhet. Arbeidsgruppen fremmer altså ingen særordning når det gjelder registrering av tros- og livssynssamfunn. Dette må ses i sammenheng med at arbeidsgruppen forutsetter at alle enheter som får registrere seg, er selvstendige rettssubjekter. Løst organiserte tros- og livssynssamfunn som ikke oppfyller dette kravet bør etter arbeidsgruppens mening ikke oppnå registreringsrett. Er ønsket om å registrere seg til stede i avgjørende grad, får man i tilfelle vurdere en omorganisering som forening, stiftelse mv. Nøyaktig den samme er situasjonen for andre samarbeidsformer, tiltak mv. som ikke er selvstendige rettssubjekter.

3.6.4 Hvilke juridiske personer bør kunne få stilling som registreringsenhet?

3.6.4.1 *Kravet om at registreringsenheten skal være en selvstendig juridisk person (rettssubjekt)*

Det er foran påpekt at spørsmålet om hvilke enheter som skal være berettiget til registrering i frivillighetsregisteret må ses i sammenheng med hvilke enheter som er *selvstendige rettssubjekter* (juridiske personer) etter norsk rett. Det skyldes i sin prinsipielle form at en enhet som ikke er en selvstendig juridisk person, ikke kan pålegges plikter og ha rettigheter, og således heller ikke ha egen formue og gjeld.

For offentlig myndighet vil det ofte være en forutsetning ved tildeling av offentlige midler at det er mulig å «spore» midlene tilbake til mottakeren og følge opp med pålegg, dersom midlene ikke er anvendt på den forutsatte måten, eventuelt ved å kreve midlene tilbake. Dette vil i praksis ikke kunne skje effektivt, om mottakeren av midlene ikke er et eget rettssubjekt, som kan pålegges plikter og som pålagte plikter kan sanksjoneres i forhold til. Også for den som driver frivillig virksomhet kan det være av betydning å oppnå den «anerkjennelse» som ligger i det å være et selvstendig rettssubjekt. På denne bakgrunn er arbeidsgruppen kommet til at det bare er selvstendige rettssubjekter som bør kunne gis registreringsberettigelse.

En slik avgrensning vil i praksis føre til at løse samarbeidsformer som aksjonsgrupper og ad-hoc pregede aktiviteter som for eksempel rockegrupper og aksjoner ikke kan få status som registreringsenhet. Dermed er det ikke sagt at slike enheter ikke kan bli tildelt offentlig støtte mv. Dersom det offentlige finner grunn til å tildele støtte til akti-

viteter som ikke er egne rettssubjekter, vil den muligheten alltid foreligge helt uavhengig av om den enheten det gjelder er registrert eller er registreringsberettiget i et frivillighetsregister. Tilsvarende gjelder i forhold til skatte- og avgiftslovgivningen. En annen sak er at det offentlige vil ha muligheten til å anvende de registrerte opplysningene i forbindelse med søkerprosesser mv. og at det i praksis derfor kan ha betydning om en enhet står i registeret eller ikke. Det kan imidlertid ikke i seg selv begrunne en registreringsrett for alle mulige slags enkeltstående og midlertidige pregete tiltak, i forhold til hvilke det offentlige vil være avskåret fra å pålegge og håndheve plikter knyttet til tildelingen.

Arbeidsgruppen nevner for ordens skyld at den ikke legger opp til at «underenheter», for eksempel en gruppe i et idrettslag, som ikke er et eget rettssubjekt, skal ha registreringsrett i frivillighetsregisteret. Det vil etter forslaget heller ikke være mulig å registrere slike uselvstendige underenheter under en «moderenhet» som den er tilknyttet eller der den har medlemskap. Å åpne registeret for registrering av uselvstendige grupper o.l., bryter for det første med grunntanken om at den registrerte enhet må være en selvstendig juridisk person (rettssubjekt). Det vil også innebære registreringstekniske komplikasjoner, om det skulle være adgang til å registrere uselvstendige grupper o.l. under en selvstendig enhet.

Når dette er sagt, skal det bemerkes at det ikke er noen grense for hvor mange enheter i et større organisasjonshierarki som kan registreres, hvis den enkelte enhet først har status som selvstendig rettssubjekt (stiftelse, forening, aksjeselskap), jf. utkastet § 4. Ifølge utkastet § 6 første ledd skal det ved registreringen av den enkelte enhet (eventuelt) oppgis hvilket større enhetshierarki enheten inngår i (relasjonelle forhold).

3.6.4.2 Forening

Det er et spørsmål for seg hvilke (selvstendige) rettssubjekter som kan oppnå registrering ved å få status som *registreringsenhet*. I Norge er mesteparten av frivillig virksomhet organisert i foreningsform. Juridisk sett er både forbund, klubber og lag *foreninger*. Praktiske behov tilsier derfor at i det minste foreninger gjøres til registreringsenhet.

Hva som i juridisk forstand er en forening, er ikke lovfestet. Det må fastsettes på bakgrunn av rettspraksis, juridisk teori og juridisk tradisjon. Tradisjonelt blir foreningene oppfattet som en

undergruppe av sammenslutningene, som ved siden av foreningene også omfatter selskapene.

Foreningsbegrepet i norsk rett er temmelig uformelt. Det er et grunnkrav at flere personer eller andre rettssubjekter utøver en virksomhet rettet mot et felles formål. En forening har typisk *medlemmer*, noe som skiller den fra stiftelsene. Det kan imidlertid ikke stilles strenge krav til medlemskapet. Det typiske er likevel at medlemmene betaler en *kontingent*, og at de på grunnlag av foreningsforholdet har visse rettigheter og plikter, men fravær av plikt til å betale kontingent er neppe alene et kriterium som ekskluderer en rettsdannelse fra å være forening. Men det at det ikke er plikt til å betale kontingent, kan hvis organiseringen også for øvrig er uformell, som element i en helhetsvurdering, tilsi at man ikke har med en forening å gjøre. I juridisk teori er det antatt at demonstrasjonstog, underskriftskampanjer, mer eller mindre tilfeldig sammensatte arbeidsgrupper og aksjonsutvalg, syforeninger, kort- og selskapsklubber ikke er foreninger i juridisk forstand.

I norsk foreningsrett er det videre ikke noe ubetinget krav at det er vedtatt vedtekter og at det er etablert styrende organer. Men det er typisk for foreninger at de har vedtekter, at det er opprettet et årsmøte (generalforsamling) og et styre. Dersom det ikke gjelder plikt til å betale kontingent, og det heller ikke er vedtatt vedtekter eller etablert styrende organer, trekker det definitivt i retning av at man ikke har med et foreningsforhold å gjøre.

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).

Begrunnelsen for at det etter utkastet skal sendes inn vedtekter, og at styret skal meldes, er at det skal være mulig for offentlig myndighet og andre å få innsyn i hvilket formål foreningen har, dens virksomhet, samt å oppnå kontakt med den (gjennom styret) når dette er nødvendig, for eksempel i forbindelse med en søkeprosess eller kontroll med om tildelt støtte brukes i samsvar med tildelingsforutsetningene.

Det sentrale krav vedrørende foreningsbegrepet ved siden av vilkåret om medlemskap er at virksomheten antar et visst (minste) *omfang og varighet*. Hvor grensen skal trekkes nedad, er blant

annet avhengig av hvor konkret formålet er formulert. Uavhengig av formuleringen av formålet, vil ad hoc-grupper, aksjoner, almannamøter mv. ikke kunne regnes som foreninger. Til det er de aktiviteter det gjelder for kortvarige og tilfeldige.

For å utgjøre en forening må aktiviteter som knytter seg til realisering av formålet være en integrert virksomhet. Kriteriet er avgjørende for sondringen mellom foreninger og enkeltstående avtaleforhold. Kravet til integrasjon innebærer en mer organisert samordning av fellesinteressene.

Det er endelig et karaktertrekk ved foreninger at de ikke har eiere – foreningen er *selveiende*. Dette har foreningene til felles med stiftelsene, jf. pkt. 3.6.4.3. Dette innebærer at det i foreninger ikke er adgang til å tilbakeføre overskudd eller kapitalandel til noen – verken medlemmene eller andre. Dette gjelder både under den løpende drift (forbud mot utdeling av avkastning), ved utmelding og oppløsning. Dette er det sentrale kriterium for å skille mellom foreninger og selskaper. I selskaper, som har eiere, er det typisk en adgang til å tilbakeføre avkastning og overskudd til disse.

Foreningene deles tradisjonelt i to kategorier – økonomiske og ikke-økonomiske. En annen betegnelse på ikke-økonomiske foreninger er ideelle foreninger. Økonomiske foreninger driver økonomisk virksomhet. Samvirkelaget er et typisk eksempel på en økonomisk forening. Som foran påpekt, jf. pkt. 3.6.3, er det arbeidsgruppens oppfatning at samvirkelag (drevet etter kooperative prinsipper) ikke skal kunne anses som registreringsenhet i frivillighetsregisteret. Det samme må gjelde for andre økonomiske foreninger, selv om det i praksis ikke er lett å finne andre eksempler på dette enn samvirkelag. Enheter som driver økonomisk virksomhet er atypisk for det man tradisjonelt forbinder med frivillig virksomhet, jf. foran, selv om det finnes en del eksempler på at frivillig virksomhet også benytter seg av økonomiske foreninger og selskaper for å realisere eller finansiere sitt ideelle formål. For å markere at det bare er ikke-økonomiske (ideelle) foreninger som kan gjøres til registreringsenhet, foreslås dette sagt uttrykkelig i lovutkastet, jf. § 4 første ledd bokstav a.

3.6.4.3 *Stiftelse*

Frivillig virksomhet er i betydelig grad i dag også organisert som *stiftelser*. Dette tilsier at også stiftelser gjøres til registreringsenhet.

Begrepet stiftelse er legaldefinert i stiftelsesloven 2001 § 2 første punktum. Definisjonen tar sitt utgangspunkt i gjeldende stiftelseslov § 2, men er bygget opp på en annerledes måte. Mens tidligere

lovs § 2 beskrev hvordan en stiftelse dannes, og dermed bare indirekte inneholdt en definisjon av stiftelsesbegrepet, søker den nye loven § 2 første punktum å definere hva en stiftelse er, jf. formuleringen ...«Med stiftelse forstås ...».

Stiftelsesloven 2001 tar ikke sikte på å endre det materielle innholdet i hva en stiftelse er. Ifølge forarbeidene legges det snarere opp til å videreføre den tradisjonelle oppfatningen om at en stiftelse er en formuesverdi som selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål, jf. NOU 1998:7, s. 55.

Stiftelsesbegrepet ifølge stiftelsesloven 2001 § 2 første punktum består av fire komponenter:

- Det må foreligge en «formuesverdi»
- Det må foreligge en «rettslig disposisjon» (testament, gave mv.)
- Den rettslige disposisjonen må stille formuesverdien «selvstendig» til rådighet for
- Et «bestemt formål»

Selv om det ikke er nevnt uttrykkelig i lovteksten, må det oppstilles et ytterligere vilkår: Stiftelsen må ha en viss *varighet*. Innsamlingsaksjoner og lignende som gir støtte og utbetalinger til forskjellige gode, situasjonsbetingede formål, er derfor i utgangspunktet ikke stiftelser, jf. NOU 1998:7, s. 11.

Den typiske stiftelsen opprettes ved gave eller testament (den rettslige disposisjon, jf. foran) og tar sikte på å realisere et eller annet ideelt formål gjennom den avkastning formuesverdien (grunnkapitalen) gir, hva enten det er et pengebeløp, aksjer, obligasjoner eller andre finansobjekter, fast eiendom, løsøre eller andre realobjekter. I stiftelsesloven 2001 kapittel 3 er det gitt nærmere regler om stiftelsens kapital. Det er imidlertid ikke noe krav om at formuesverdien skal gi avkastning, selv om dette vil være det vanlige. Så lenge rettsdannelsen oppfyller kravet om at en formuesverdi er stillet selvstendig til rådighet for et bestemt formål, foreligger en stiftelse i lovens mening.

Som nevnt er det et vilkår ved opprettelsen av en stiftelse at den tar sikte på å fremme et bestemt formål. Opplistingen av formål i stiftelsesloven 2001 § 2 første punktum er i likhet med opplistingen i den tidligere lovs § 2 ikke uttømmende, men bare en eksemplifisering av de vanligste formålsgruppene.

Selv om det som foran påpekt er vanligst at stiftelsen har et eller annet ideelt formål, oppstiller stiftelsesloven 2001 ingen direkte grenser for hvilke formål en stiftelse kan ha. Det er for eksempel ikke noe forbud mot at en stiftelse kan drive næringsvirksomhet. Tvert om fremgår det direkte av opplistingen i § 2 første punktum at en stiftelse

kan ha slikt («økonomisk») formål. Det eksisterer en rekke næringsdrivende stiftelser og sontringen mellom de stiftelser som driver næringsvirksomhet og de som ikke gjør det går som en «rød tråd» gjennom stiftelsesloven 2001, jf. § 1 annet punktum sammenholdt med § 4. Loven omtaler disse gruppene som *alminnelige og næringsdrivende* stiftelser, jf. § 4 første ledd.

Stiftelsesloven kjenner ingen andre former for stiftelser enn den alminnelige og den næringsdrivende. Enhver stiftelse faller således inn i den ene eller den andre kategori. Dette gjelder også for stiftelser opprettet av det offentlige. Hva angår avgrensningen av registreringsretten i forhold til stiftelser som er organisert av det offentlige, vises det til pkt. 3.6.3.

Når det gjelder muligheten for næringsdrivende stiftelser til å oppnå status som registreringsenhet i frivillighetsregisteret, kommer arbeidsgruppen tilbake til dette nedenfor, etter først å ha drøftet spørsmålet om alminnelige stiftelser som forestår utdelinger bør kunne oppnå slik status.

Kjernen i stiftelsesbegrepet – det forhold som skiller stiftelsene fra båndleggelser, selskaper og andre rettsdannelser – er at formuesverdien må være stillet *selvstendig* til rådighet for formålet – selvstendighetskravet eller selvstendighetskriteriet. Innholdet i kravet til selvstendighet er helt grunnleggende i stiftelsesretten og for flere av reglene i stiftelsesloven 2001. Det innebærer at stiftelsen må være selvstendig i relasjon til *enhver eierpretendent*. Et viktig element i dette er at stiftelsen er uten eiere; den er et *selveiende* rettssubjekt.

Det er ikke et trekk ved stiftelsesdefinisjonen, men en rettsvirkning av begrepet stiftelse, at stiftelsen skal ha et styre, jf. stiftelsesloven 2001 § 26 første ledd om plikten for stiftelsen til å ha et styre. Andre organer enn styret trenger stiftelsen etter loven ikke å være utstyrt med, men det er ikke forbud mot at en stiftelse har andre organer. Andre organer enn styret vil imidlertid ifølge loven § 36 ikke kunne ha hvilken som helst kompetanse. Andre organers kompetanse er begrenset ved lov, jf. § 36 annet ledd, for å sikre at styret både formelt og reelt er det overordnede organ. En stiftelse kan også ha ansatte, for eksempel forretningsfører eller daglig leder, jf. loven § 34.

Stiftelsesloven påbyr ikke hvem som skal være valgforsamling for styret (oppnevne styret) og gir som påpekt heller ikke regler som sikrer noen slags «demokratisk» eller forholdsmessig representasjon i stiftelsens styre. Derimot oppstiller stiftelsesloven flere regler om styret og representasjon i styret, som tar sikte på å bevare stiftelsens

selvstendighet i relasjon til den som avgir formuesverdien, jf. § 27. Dette er en side av den praktiske gjennomføringen av selvstendighetskriteriet som ble prioritert ved utarbeidelsen av stiftelsesloven 2001, jf. foran.

I likhet med selskaper og foreninger (sammenlutninger) er stiftelser juridiske personer, eller om man vil: *selvstendige rettssubjekter*. Slik status har stiftelsen både i relasjon til formuerettslige regler om rettigheter og plikter, prosessrettslige regler, jf. tvml §§ 21 og 42, og forvaltningsrettslige regler om partsstilling. Status som juridisk person oppnår stiftelsen fra det tidspunkt vilkårene i § 2 første punktum er oppfylt. Registrering ifølge lovens kapittel 2 er således ikke noe vilkår for å oppnå rettssubjektivitet.

Formålet og/eller andre bestemmelser i stiftelsens vedtekter vil i de fleste stiftelser direkte hjemle at det foretas *utdelinger* fra stiftelsen. Er det ikke inntatt noe forbud mot utdelinger, eller det ikke kan innfortolkes at utdelinger ikke skal finne sted, vil styret uten noen hjemmel i vedtektene kunne beslutte utdelinger innenfor rammen av formålet. Dette vil etter forholdene også være styrets plikt, jf. stiftelsesloven 2001 § 30 tredje ledd første punktum. Men som det fremgår like nedenfor, er det en del stiftelser der utdelinger ikke er forenlig med formålet.

De som mottar utdelinger fra en stiftelse benevnes *destinatører*. Denne betegnelsen er imidlertid ikke benyttet i stiftelsesloven og eksistensen av destinatarer er etter norsk rett ikke noe egentlig begrepstrekk ved en stiftelse.

Den *tradisjonelle* stiftelse, som både 1980- og 2001-loven primært er utformet med henblikk på, *driver passiv kapitalforvaltning*, dvs. forvaltning av grunnkapitalen og utdeling av dennes avkastning – *avkastningsstiftelse*. Dette begrepet er imidlertid bare en praktisk betegnelse, idet det ikke gjøres bruk av det i stiftelsesloven. Innenfor denne hovedgruppen finnes stiftelser med ganske så ulikeartede formål og funksjoner. Det dreier seg dels om mindre stiftelser som deler ut økonomiske midler til klart avgrensede formål, dels om mindre familienstiftelser, dvs. stiftelser som har til formål å dele ut midler til medlemmer av en eller flere bestemte familier (slekter) og dels om større stiftelser med en betydelig grunnkapital som gjennom sine utdelinger har til formål å realisere ulike samfunnsnyttige tiltak.

Det er imidlertid ikke alle stiftelser som forestår utdelinger og dermed opererer med destinatarer: Noen kan ha en aktivitet til formål, for eksempel å drive en barnehage eller et museum. Her kan begrepet *aktivitetsstiftelser* anvendes, men heller

ikke dette har noen lovmessig forankring. Aktivitetsstiftelser driver vanligvis en definert *ideell virksomhet* (hjelparbeid, støttearbeid, barnehager, kulturvern mv.), hvor forvaltningen av en grunnkapital er av mindre betydning enn selve det å drive den ideelle virksomheten. I den grad det skjer utdelinger fra denne gruppen stiftelser, gjøres dette ofte ved at stiftelsen tilbyr sine tjenester til en større personkrets; dette i motsetning til utdelinger i form av kapitalavkastning. Stiftelser i denne gruppen tar i noen grad sikte på å supplere offentlige aktiviteter innenfor et bestemt område, og vil i større eller mindre utstrekning være avhengig av offentlige bevilgninger for å kunne opprettholde sin virksomhet.

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.

Det forhold at en del avkastningsstiftelser foretar utdelinger nettopp til frivillig virksomhet og kanskje også er opprettet av en frivillig organisasjon (forening) med det formål å være et instrument for å finansiere eller realisere den frivillige virksomhet, kan tale for at iallfall slike alminnelige stiftelser gjøres til registreringsenhet. Siden det etter lovutkastet er en forutsetning at enhetens formål og kategori (virksomhetsområde) skal registreres, jf. utkastet §§ 5 og 6 første ledd, vil offentlig myndighet som anvender registeret i praksis også kunne sondre mellom stiftelser som har et formål som knytter an mot en frivillig virksomhet og andre formål.

Arbeidsgruppen har for sin del kommet til at det ikke er begrunnet å reservere frivillighetsregisteret for aktivitetsstiftelser. Begrunnelsen for dette er som foran påpekt at dette ikke er noe egnet avgrensningskriterium, fordi avkastningsstiftelser opprettet av for eksempel et forbund eller en ideell forening som har til formål å finansiere eller realisere foreningens/forbundets ideelle virksomhet, vil falle utenfor registeret, noe som neppe er hensiktsmessig. Arbeidsgruppen vil også peke på at det nok kan være noe uklart hva som ligger i begrepet aktivitetsstiftelse, som ikke har en lovmessig forankring i gjeldende stiftelseslov.

På den annen side mener arbeidsgruppen at det vil føre for langt om alle alminnelige stiftelser, for eksempel familiestiftelser, skal kunne være registreringsenhet. Arbeidsgruppen går derfor inn for at familiestiftelser ikke skal kunne være registreringsenhet. Det å bruke stiftelsesformen til å fordele penger innad i en familie har lite med frivillig virksomhet å gjøre.

Det samme må sies å være tilfellet for andre stiftelser som har adgang til eller foretar utdelinger til enkeltpersoner, for eksempel til studenter, alminnelig trengende e.l. På dette punkt er det også viktig å unngå muligheten for omgåelser av lovens grunnkrav om at det må foreligge en frivillig virksomhet. Utdelinger til enkeltstående fysiske personer faller ikke med naturlighet innenfor begrepet frivillig virksomhet, som forutsetter en eller annen form for organisering. Dersom man åpner for at stiftelser som kan foreta utdelinger til fysiske enkeltpersoner eller som gjør det, kan få stilling som registreringsenhet, vil det også kunne føre til at slike enheter som brukes som «sparebøsser» for privatpersoner eller der privatpersoner har «et sugerør» inn i stiftelsen, under dekke av å representere ikke-fortjenestebasert virksomhet,

kan komme inn i registeret. På den annen side bør stiftelser som foretar utdelinger til organisert frivillig virksomhet, kunne få stilling som registreringsenhet, fordi disse stiftelsene vil bidra til å finansiere eller realisere frivillig virksomhet.

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 omgørelser et viktig argument mot å godta at man åpner registeret for stiftelser som foretar utdeling til frivillig virksomhet som ikke er organisert som selvstendig 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, når en tar i betraktning at forslaget har den iboende svakhet i seg at den juridiske realitet er at utdelingen ikke skjer til noe upersonlig, selvstendig rettssubjekt. Når det gjelder den «utdelende» stiftelse er det derimot etter arbeidsgruppens forslag en selv-

sagt og grunnleggende forutsetning at denne er et selvstendig rettssubjekt. Det vil alle enheter som oppfyller stiftelseslovens stiftelsesdefinisjon være, jf. stiftelsesloven § 2.

Lovteknisk har arbeidsgruppen søkt å oppnå de nevnte avgrensninger ved å åpne for registrering av alminnelig stiftelse, som ikke foretar utdelinger (aktivitetsstiftelse) eller som bare foretar utdelinger til frivillig virksomhet, jf. utkastet § 4 bokstav b. Dette må ses i sammenheng med utkastet § 4 annet ledd som legger opp til at enheter (herunder stiftelser) som har adgang til eller foretar utdelinger til fysiske personer ikke kan få stilling som registreringsenhet. Om en stiftelse oppfyller det sistnevnte kriterium vil i praksis være avhengig av dens formål og bestemmelser i stiftelsens vedtekter om destinatarer og destinatorkrets. Stiftelsen må selv angi og begrunne at den ikke har adgang til og i praksis ikke forestår utdelinger til enkeltpersoner. Dersom dette skulle reise grunnlag for tvil, må det avgjøres av registerføreren.

Arbeidsgruppen mener at avgrensningen mot næringsdrivende stiftelser bør foretas etter en del av de samme retningslinjer som for alminnelige stiftelser. Her må hovedregelen og utgangspunktet være at en næringsdrivende stiftelse ikke bør kunne få status som registreringsenhet, fordi disse per definisjon driver økonomisk virksomhet og dermed mer naturlig hører hjemme i den sektor som omfatter det private marked. Begrunnelsen på dette punkt er den samme som for å holde økonomiske foreninger utenfor, jf. pkt. 3.6.4.2: Økonomisk virksomhet ligger i utgangspunktet fjernt fra det som er typisk for frivillig virksomhet. Det bør gjelde selv om den næringsdrivende stiftelsen i det konkrete tilfelle ikke skulle forestå utdelinger.

Arbeidsgruppen vil imidlertid gå inn for å gjøre et unntak for næringsdrivende stiftelser som foretar utdelinger, forutsatt at slike utdelinger ikke skjer til enkeltpersoner, men utelukkende til enheter som driver frivillig virksomhet. Dette bør etter arbeidsgruppens oppfatning gjelde uavhengig av om den enheten som mottar utdelingen er et selvstendig rettssubjekt eller ikke, dvs. uavhengig av om den enheten som mottar utdelingen kan registrere seg i frivillighetsregisteret, jf. kravene til registrering etter utkastet § 4.

Begrunnelsen for et slikt unntak er den samme som for å gjøre unntak for alminnelige stiftelser som foretar utdelinger til frivillig virksomhet, se like foran. Til dette kommer at det ikke er begrunnet å diskriminere mellom ulike eier- og organisasjonsformer (her alminnelige og næringsdrivende stiftelser) når begge organisasjonsformene har det

til felles at de kan bidra til å finansiere eller realisere frivillig virksomhet.

Lovteknisk kan avgrensningen gjennomføres ved å fastslå at næringsdrivende stiftelse som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet, og således ikke til enkeltpersoner eller enheter som er fortjenestebaserte (typisk selskaper), kan oppnå status som registreringsenhet, se utkastet § 4 bokstav c første ledd sammenholdt med annet ledd.

Arbeidsgruppens forslag på dette punkt må også ses i sammenheng med at arbeidsgruppen foreslår et tilsvarende unntak i utkastet § 4 første ledd bokstav d sammenholdt med annet ledd for aksjeselskap som utelukkende foretar utdelinger til enheter som driver frivillig virksomhet, jf. pkt. 3.6.4.5 nedenfor.

Det bemerkes for ordens skyld at det ikke er noen tilsvarende grunn til å gjøre unntak for økonomiske (næringsdrivende) foreninger. Dersom slike foretar utdelinger, er de i realiteten å anse som selskaper. I tilfelle må de registreres med hjemmel i utkastet § 4 bokstav d.

3.6.4.4 Særlig om sontringen forening/stiftelse

Siden både foreninger og stiftelser etter arbeidsgruppens forslag skal være registreringsenhet, er det neppe imperativt å foreta en presis sontring mellom disse rettsfelleskapene. Det er likevel ikke uten interesse å trekke opp en grense for sontringen, fordi foreninger og stiftelser er forskjellige kategorier registreringsenheter.

Foran er det påpekt at stiftelsene og foreningene har det fellestrekk at de er selveiende; ingen «eierpretendent» kan i kraft av å påberope eiendomsrett til rettsdannelsens formue gjør krav på andel i formuen eller andel i noe som kan minne om et års- eller likvidasjonsutbytte.

Den mest fremtredende ulikhet mellom de to rettsdannelsene er at en forening i motsetning til en stiftelse har medlemmer som i kraft av sine medlemsrettigheter kan påvirke forvaltningen av rettsdannelsen gjennom styre og årsmøte (generalforsamling). En stiftelse er i prinsippet «udemokratisk» organisert ved at det ikke er medlemmene i kraft av sine medlemsrettigheter, men en «engere» krets; styret, som i kraft av lovgiverens bestemmelser, jf. særlig stiftelsesloven 2001 § 30 første ledd, har det avgjørende ord. I foreningene er det således et slags organisert samvirke mellom medlemmene – foreningene anses derfor som (åpne) sammenslutninger i rettslig forstand –

mens det i stiftelsene ikke er noe slikt samvirke, med den følge at disse heller ikke anses som sammenslutninger.

Også en stiftelse kan arrangere aktiviteter med persondeltagelse, men grunnlaget for deltagelsen er i tilfelle avtale for det enkelte tilfellet, typisk markert ved billettsalg eller invitasjon, ikke et mer varig medlemskap, jf. Aarbakke, Tidsskrift for Rettsvitenskap 1984, s. 6. Det som i navnet betegnes stiftelse og som har et styre, men også en «generalforsamling», «årsmøte» eller lignende organ der stiftelsens «medlemmer» kan utøve medlemsrettigheter, er etter dette i realiteten en forening. At stiftelsen har organer i tillegg til styret, for eksempel et råd eller et representantskap, gjør den ikke til en forening. Råds-/representantskapsmedlemmene er således tillitsmenn for stiftelsen og har rettigheter (og plikter) som sådanne, uten å kunne gjøre gjeldende medlemsrettigheter, så som stemmerett på generalforsamling.

Det er videre som påpekt et karaktertrekk ved en stiftelse at den blir tilført en formuesverdi, jf. stiftelsesloven 2001 § 2 første punktum, jf. § 14 første ledd. Selv om foreningsvirksomheten ofte vil være knyttet til en formuesverdi i den forstand at foreningen har eiendeler, er dette ikke noen rettslig nødvendighet: En forening kan godt drive ideell virksomhet fra og avholde møter mv. i et av medlemmenes privatbolig, og drive såpass beskjedent at virksomheten ikke kan sies å være knyttet til en formuesverdi. Men ofte vil foreningen eie formuesverdier, også slik at virksomheten er knyttet til disse. Og stiftelsens formål kan være så lite knyttet til det å realisere en avkastning av en formuesverdi, at det kan være lite synlig at dette lovbestemte vilkåret er oppfylt, som for eksempel for visse aktivitetsstiftelser (for eksempel en barnehage som driver fra leiet lokale og ikke eier annet enn inventaret). Da kan dette moment alene (tilstedeværelsen av en formuesverdi) ikke være avgjørende for om man står overfor en stiftelse eller en forening, men må ses i sammenheng med andre forhold, særlig om rettssubjektet har medlemmer som kan utøve medlemsrettigheter, jf. foran.

Bedømmelsen av om en rettsdanning er en forening eller stiftelse kan være komplisert, idet momentene kan trekke i ulik retning. Det avgjørende må i tilfelle være en helhetsvurdering. I Norge har vi ingen høyesterettspraksis om hvordan grensen mellom stiftelser og foreninger skal trekkes. I dansk og svensk rett finnes det noe praksis, se nærmere Woxholth, Stiftelser etter stiftelsesloven 2001, Oslo 2001, 95 flg.

3.6.4.5 Selskap – aksjeselskap

Aksjeloven 1997 inneholder ingen definisjon av selskap. Men i selskapsloven 1985 er et selskap søkt definert nærmere. Her heter det at et selskap er et rettsforhold mellom to eller flere parter som går ut på å drive en virksomhet i fellesskap for partenes felles regning og risiko, jf. sel § 1-2 første ledd bokstav b sammenholdt med § 1-1 første ledd.

Begrepsmessig har selskapene særtrekk som skiller dem distinkt fra stiftelsene og foreningene: Både selskapsloven og aksjeloven bygger på at selskaper er sammenslutninger der deltagerne har *eiendomsrett* til selskapsformuen. Dette nevnes gjerne som en motsetning til den annen hovedkategori sammenslutninger, foreninger som i likhet med stiftelser er selveiende. At foreninger og stiftelser er selveiende, mens selskapet har eiere, er den vesentligste forskjell mellom selskapet og stiftelsen.

Felles for foreninger, stiftelser og selskaper er at det er tale om formuesverdier som på grunnlag av et individuelt regelsett forvaltes særskilt; en formuesverdi som er underlagt selvstendig bestyrelse. Men forskjellene når det gjelder eierrådigheten over formuen, jf. foran, gjør at forvaltningen av stiftelser og foreninger på den ene siden og selskaper på den andre siden må skje på forskjellige måter. Riktignok er det i alle tilfelle et styre som utøver eierrådigheten over rettssubjektet og dets midler. De kompetanseregler som gjelder for styrets oppgaver for den daglige drift i selskaper og stiftelser/foreninger er heller ikke så ulike. Men når det gjelder anvendelsen av det økonomiske resultat møter man igjen den foran nevnte sondering, som innebærer at eierne i et selskap i utgangspunktet står fritt til å råde over selskapets årsresultat, samt dets midler ved likvidasjon, mens stiftelsen og foreningen, som er uten eiere, er bundet av formål, vedtekter for øvrig, samt stiftelseslovens regler og foreningsrettslige prinsipper og derfor ikke i noe tilfelle kan tilbakeføre midler til noen «eierpretendent».

Det forhold at selskapet har eiere som kan disponere over overskudd ved tilbakeføring til seg selv, gjør at selskapene i utgangspunktet ikke bør kunne gjøres til registreringsenhet i frivillighetsregisteret. I praksis er det imidlertid en del aksjeselskap som typisk er opprettet av en forening/forbund/stiftelse, som bør kunne være registreringsenhet i frivillighetsregisteret, jf. foran, og som har til formål nettopp å finansiere eller realisere den ideelle, frivillige virksomhet. Et typisk eksempel kan være at et forbund eier et aksjeselskap som har til formål å selge produkter eller tjenester og hvor

fortjenesten skal pløyes tilbake til den frivillige virksomheten. I praksis finnes det også eksempler på at frivillig virksomhet har valgt å organisere seg som aksjeselskap, fordi man har ansett aksjeselskapsformen som en ordnet og gjennomprøvet eierform underlagt lovregulering. De nevnte forhold tilsier at man bør være varsom med å oppstille et helt generelt forbud mot at registreringsberettiget frivillig virksomhet organiserer seg i aksjeselskaps form. Også hensynet til å unngå en «organisasjonstvang» og ubegrunnet diskriminering mellom ulike eier- og organisasjonsformer kan tilsi det. I den forbindelse vises det til at arbeidsgruppen foran har foreslått at det gjøres et unntak for næringsdrivende (og alminnelige) stiftelser som foretar utdelinger til frivillig virksomhet.

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.

I praksis kan det likevel hende at et aksjeselskap opprettet for eksempel av en forening som driver frivillig virksomhet og som har til formål å finansiere eller realisere den frivillige virksomheten ikke har inntatt slike vedtektsbestemmelser. Etter arbeidsgruppens mening bør det ikke forhindre et slikt aksjeselskap fra å oppnå registreringsrett. Arbeidsgruppen velger på denne bakgrunn å la det avgjørende kriterium for at et aksjeselskap skal kunne få registrere seg være det samme som for alminnelige utdelingsstiftelser og næringsdrivende stiftelser, jf. pkt. 3.6.4.3: Om enheten – i dette tilfellet aksjeselskapet – utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet, jf. utkastet § 4 første ledd bokstav d. Aksjeselskap som foretar utdelinger til enkeltpersoner omfattes dermed ikke av unntaket. Det gjør heller ikke aksjeselskap som foretar utdeling til andre selskaper og annen fortjenestebasert virksomhet.

Om vilkårene for unntaket foran er oppfylt i det konkrete tilfellet vil måtte bedømmes konkret av registerføreren. Det må tas utgangspunkt i aksjeselskapets vedtekter. Dersom det er tatt inn vedtektsbestemmelser som foran nevnt, vil det utgjøre en sterk indikasjon på at vilkåret for unntaket er oppfylt. Hvis det ikke er inntatt slik vedtektsbestemmelse, må aksjeselskapet sannsynliggjøre på annen måte at det ikke foretar utdelinger til annet enn frivillig virksomhet. Registerføreren må i tvils-

tilfelle kunne avvise en registrering av et aksjeselskap, dersom det kan være grunn til å anta at selskapet i realiteten er et «skalkeskjul» for fortjenestebasert virksomhet. Noe sterkt bevis for dette, kan etter arbeidsgruppens forutsetning ikke kreves. I den forbindelse er det grunn til å bemerke at et aksjeselskap typisk har til formål å tjene penger for aksjeeierne.

3.7 Hvilke opplysninger skal registreres? Klage over registreringsnektelse

3.7.1 Innledning

Spørsmålene om hvilken virksomhet registeret omfatter (frivillig virksomhet) og hvilke rettssubjekter som kan utgjøre registreringsenhet(er) er grunnleggende, fordi dette er avgjørende for «innfallsporten» til frivillighetsregisteret og avgjør hvem som kan få sin virksomhet registrert. Disse spørsmålene er behandlet foran i kapittel 3.6. Av like stor betydning er emnet i inneværende kapittel: Spørsmålet om hvilke opplysninger som pliktes registrert og hvordan en eventuell klage over en registreringsnektelse bør behandles.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke opplysninger som skal registreres, kan det noe forenklet sies at jo færre opplysninger som registreres om den enkelte registreringsenhet, desto vanskeligere vil registeret kunne tjene sitt formål etter lovutkastet § 1, iallfall hvis det bare oppstilles registreringsplikt for noen helt få «basisopplysninger». På den annen side er det nødvendigvis ikke slik at det er absolutt nødvendig at det registreres flest mulig opplysninger om den enkelte registreringsenhet.

Dersom det pålegges registreringsplikt for et meget stort antall opplysninger med stor variasjonsbredde, vil det kunne innebære en belastning både for registreringsenhetene og for registeret, og muligens også skape «søkeproblemer» for den som raskt er ute etter enkelte basale opplysninger, fordi valgmulighetene blir så mange. 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. Arbeidsgruppen vil dessuten peke på at antallet registreringspliktige opplysninger kan utvides på et senere tidspunkt, dersom erfaring eller andre forhold skulle tilsi at en slik utvidelse er ønskelig eller nødvendig, for eksempel som en del av den politikktutformingfunksjon registeret skal fylle.

Det skal også understrekes at den modell arbeidsgruppen har anbefalt under punkt 3.4, der registrering av en rekke sentrale opplysninger fremdeles skal følge enhetsregisterlovgivningen, medfører at behovet for pliktige opplysninger til frivillighetsregisteret holdes på et lavest mulig nivå. Registrering av opplysninger i Enhetsregisteret bidrar i denne modellen i ikke uvesentlig grad til å fylle opplysningsbankfunksjonen.

Det er et spørsmål for seg om det skal være adgang til å klage over en registreringsnektelse, og hvem som eventuelt skal behandle en slik klage. Arbeidsgruppen tar dette opp i pkt. 3.7.9.

3.7.2 Registreringspliktige opplysninger

Arbeidsgruppens utgangspunkt har vært at det totalt sett er behov for et bestemt sett med registrerte opplysninger om de enheter som driver frivillig virksomhet. Noen av disse vil finnes registrert i Enhetsregisteret som følge av krav etter enhetsregisterloven §§ 5 og 6. Dette følger som konsekvens av den modell arbeidsgruppen har anbefalt, se pkt. 3.4.4.2.

For å sikre registrering av de aktuelle opplysningene har gruppen lagt opp til en ordning der registrering i Enhetsregisteret gjøres til et vilkår for registrering i frivillighetsregisteret, jf. lovutkastet § 5.

Når det gjelder de opplysninger som skal registreres i Enhetsregisteret etter enhetsregisterloven § 6, er ikke alle disse uten videre relevante for enheter som driver frivillig virksomhet, med den følge at ikke alle «§ 6-opplysningene» alltid vil finnes i Enhetsregisteret. Det sentrale er likevel at opplysningene skal registreres, dersom de finnes.

Ved vurderingen av hvilke opplysninger som bør finnes om enheter som driver frivillig virksomhet, har arbeidsgruppen kommet til at det for disse enhetene *alltid* bør være registrert opplysning om styre. Dette har sammenheng med at det typisk vil eksistere et styre i en enhet som er et selvstendig rettssubjekt og som etter forslaget er gjort til enhet som kan registrere seg i registeret, jf. utkastet § 4. Registerføreren vil da i praksis kunne kontakte styrets medlemmer for å innhente tilleggsopplysninger for å bedømme om registreringsvilkårene etter utkastet §§ 3 og 4 er til stede. 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, hvoretter registrering av opplysning om styre i

Enhetsregisteret er gjort til et nødvendig vilkår for etterfølgende registrering i frivillighetsregisteret.

Etter dette gjenstår det å gi en fremstilling av de opplysninger som skal være spesifikke for registreringen i frivillighetsregisteret, og som altså vil komme i tillegg til de data som registreres i Enhetsregisteret. Dette gjelder spørsmålet om registrering av opplysninger om vedtekter, regnskapsdata, medlemstall, kategorisering av den virksomhet enheten driver, samt eventuelle relasjoner enheten har til andre enheter som driver frivillig virksomhet. En nærmere beskrivelse av hver enkelt av disse opplysningsområdene er gitt i det følgende.

3.7.3 Særlig om registreringsplikt for vedtekter

Arbeidsgruppen ser det som åpenbart at enheter som skal registreres i frivillighetsregisteret må ha vedtekter og at disse skal følge registreringsmeldingen. Det er nødvendig for at registerføreren skal ha mulighet til å ta stilling til om registreringsvilkårene i utkastet §§ 3 og 4 er oppfylt. Disse vedtektene vil etter registreringen alltid være tilgjengelige for omverden i sin «opprinnelige» form ved henvendelse til frivillighetsregisteret. Dersom vedtektene også skal være tilgjengelige i en til enhver tid oppdatert form, slik at senere vedtektsendringer kan identifiseres, må det gjelde en plikt til å *registrere* vedtektene, for dermed å kunne etablere en ordening som også innebærer registreringsplikt for *endringer* i disse. Arbeidsgruppen legger til at for alle kjente registreringsordninger der det er registreringsplikt for vedtekter (stiftelser, selskaper mv.) gjelder det samtidig regler om plikt til å sende inn endringsmelding til registreringsenheten, dersom vedtektene endres. Dette må klarligvis også gjelde for et frivillighetsregister. En ordening med registreringsplikt, men ingen korresponderende plikt til å melde inn og registrere vedtektsendringer, vil gjøre ordeningen med registreringsplikt av de opprinnelige vedtektene meningsløs: Disse finnes jo tilgjengelige i registeret for allmennhetens innsyn uansett, se like foran.

For arbeidsgruppen blir spørsmålet på denne bakgrunn om det bør gjelde en registreringsplikt for vedtektene til enhetene i frivillighetsregisteret og dermed også en plikt til å registrere endringer i disse. Siden det allerede gjelder ordninger etter stiftelsesloven og foretaksregisterloven om registrering av vedtekter og endringer for stiftelser og aksjeselskaper, kommer dette spørsmålet bare på spissen i forhold til foreninger. For ikke næringsdrivende foreninger er det i dag ikke oppstilt noen

form for registreringsplikt for opplysninger om vedtekter. For de foreninger som har valgt å utnytte den frivillige registreringsretten i Enhetsregisteret, vil vedtektene i sin opprinnelige form gjennomgående finnes som vedlegg til melding om nyregistrering i Enhetsregisteret, men selve vedtektene og senere endringer i disse omfattes ikke av registreringsplikt etter enhetsregisterloven.

Mot å innføre en registreringsplikt for vedtekter i frivillighetsregisteret kan det anføres at dette vil innebære en belastning for registreringsenhetene, i og med at det da må inngis endringsmelding hver gang en vedtektsendring foretas. Selv om det ikke er så ofte at foreninger vedtar endringer i vedtektene, må det antas at det, i det minste for mindre foreninger med liten utadrettet virksomhet, vil kunne oppleves som nokså tungvint å måtte melde enhver vedtektsendring til frivillighetsregisteret.

For en registreringsplikt for vedtekter kan det for det første anføres at det allerede gjelder registreringsplikt for vedtekter for stiftelser i Stiftelsesregisteret etter stiftelsesloven og for aksjeselskap i Foretaksregisteret etter foretaksregisterloven. Det er som foran påpekt derfor bare i forhold til foreninger at spørsmålet om registreringsplikt for vedtekter kommer på spissen. Det kan hevdes at det har en egenverdi at innholdet i den opplysningsbanken frivillighetsregisteret skal utgjøre, så langt som mulig er av samme karakter for alle registrerte enheter. Videre kan enkelhetsgrunner tilsi at alle registreringsberettigede enheter i frivillighetsregisteret så langt som mulig underlegges like regler om registrering av vedtekter og endringer i disse. Isolert sett er dette imidlertid først og fremst formalargumenter, og de har dermed noe begrenset vekt.

For det annet vil en registreringsplikt for vedtekter i foreninger kunne være fordelaktig av reelle grunner. Det vil kunne innebære at frivillighetsregisterets opplysningsbankfunksjon vil kunne realiseres bedre i praksis om det gjelder registreringsplikt for vedtekter også for foreninger. Det må antas at for offentlige myndigheters saksbehandling ved tildeling av støtte o.l. til frivillig virksomhet, vil det være fordelaktig og ofte nødvendig å forholde seg til oppdaterte vedtekter for å kunne ta stilling til om enheten for eksempel bør tildeles støtte. I denne sammenheng kan det nevnes at enheter som søker offentlig myndighet om støtte, vil måtte påregne å levere inn oppdaterte vedtekter, selv om det ikke skulle gjelde noen registreringsplikt for vedtektene i frivillighetsregisteret. Dersom vedtektene er registrert i frivillighetsregisteret, vil offentlige myndighet imidlertid kunne nøye seg med å hente vedtektene derfra, og

den forenkling som ligger i dette er ikke uvesentlig for registeret som opplysningsbank. Registrering av vedtekter i form av plikt vil gi omgivelsene tilgang til informasjon om de bestemmelser som gjelder for enhetens ansvarsforhold, både internt og eksternt, om organisering av enhetens arbeid m.v. Den transparens dette skaper, vil kunne bidra til å øke den generelle tillit både til den enkelte registrerte enhet og til registeret som sådan.

Arbeidsgruppen har på denne bakgrunn kommet til at det kan anføres flere vektige grunner til fordel for en registreringsplikt for vedtekter. Det viktigste mothensynet er at det med en registreringsplikt følger en plikt til å melde endringer i de registrerte opplysningene (vedtektene), jf. foran om den belastning dette kan utgjøre for registreringsenheten.

Arbeidsgruppen har imidlertid festet seg ved at det må antas at dette mothensynet gjør seg sterkest gjeldende for små eller mindre foreninger der grunnen til å være registrert ofte ikke vil være muligheten for å oppnå støtte o.l. ved å fremsette søknader overfor offentlige organer. For slike enheter vil det viktigste ved å være registrert i frivillighetsregisteret antagelig være en følelse av å være tilknyttet tredje sektor og å oppnå den legitimitet og anerkjennelse som følger med registreringen. Isolert tilsier dette at det ikke er noe særlig vunnet – heller ikke sett fra myndighetenes side som bruker av registeret som opplysningsbank – ved å oppstille registreringsplikt for vedtekter for foreninger som ikke selv ønsker å ha sine vedtekter registrert.

I forhold til større enheter som typisk henvender seg til offentlige organer med søknader om støtte, vil det å registrere vedtektene i frivillighetsregisteret og måtte følge opp med endringsmeldinger når vedtektene endres, antagelig bli ansett som noe som ikke er spesielt arbeidskrevende, men nødvendig for å få sine søknader o.l. behandlet på en optimal måte. Derfor må det antas at disse organisasjonene i egeninteresse vil registrere vedtektene (og dermed endringer i disse), helt uavhengig av om lov om frivillighetsregister pålegger en registreringsplikt for vedtekter. På samme måte må det som foran påpekt antas at offentlig myndighet bare vil ha behov for innsyn i oppdaterte vedtekter til organisasjoner som henvender seg til offentlig myndighet for å søke om støtte mv.

Arbeidsgruppen vil tilføye at dersom en frivillig virksomhet – i denne sammenheng i praksis en forening – som i utgangspunktet ikke har ønsket å benytte seg av en rett til å registrere vedtektene (og dermed ta den byrde på kjøpet som ligger i å

måtte sende inn endringsmelding ved vedtektsendring), likevel senere skulle ønske å foreta en slik registrering, vil enheten når som helst kunne foreta en innmelding og registrering av vedtektene.

Disse forholdene tilsier at det neppe er noe særlig mer å oppnå i forhold til frivillighetsregisterets ulike funksjoner ved å pålegge registreringsplikt for vedtekter for enhver forening, enn det som kan oppnås ved en ordning med registreringsrett for vedtekter. En registreringsrett vil kunne benyttes ut fra foreningens egne behov og ønsker. Dette samsvarer godt med arbeidsgruppens grunnleggende forutsetning om å unngå å legge unødige byrder på registreringsenhetene.

Som foran nevnt må det sondres mellom registreringsplikt for vedtekter og det forhold at samtlige enheter plikter å fremlegge vedtektene for registerføreren ved første gangs registrering av enheten, for at denne skal kunne bedømme om lovens registreringsvilkår er oppfylt. Som påpekt, vil disse (ikke oppdaterte) vedtektene alltid kunne innhentes av allmennheten.

En ordning med frivillig registrering medfører altså ikke at registerføreren mister muligheten til å benytte vedtektene ved bedømmelsen av om enheten kan registreres, og heller ikke at allmennheten avskjæres fra alt innsyn i vedtektene. Dersom vedtektene ikke er registrert, men bare følger nyregistreringen som vedlegg, vil den informasjon allmennheten kan få gjennom vedtektene som foran påpekt ikke nødvendigvis være i samsvar med de faktiske forhold, siden senere endringer i vedtektene da ikke vil fremgå. Dette er imidlertid praktisk sett ikke noe stort problem, ettersom man ved søk etter opplysninger om enhetens vedtekter vil få informasjon om og være innforstått med, at den aktuelle enheten ikke rapporterer vedtektsendringer, og derfor forstå at de vedtektene man får tilgang til heller ikke nødvendigvis er oppdatert.

Arbeidsgruppen går på den foran nevnte bakgrunn inn for at vedtekter alltid skal følge melding om nyregistrering (som pliktig vedlegg, jf. lovutkastet § 8 annet ledd annet punktum), men at det for øvrig bør være frivillig om vedtektene registreres, jf. utkastet § 6 annet ledd første punktum, med den følge at det dermed oppstår plikt til å melde senere vedtektsendringer til registeret.

For enheter som benytter seg av retten til registrering av vedtekter vil det være naturlig å stille enkelte krav om hva vedtektene bør inneholde. Det vil kunne innebære fordeler ved registerførerens prøvelse av om registreringsvilkårene er oppfylt, ettersom registerføreren ved denne kontrollen nødvendigvis må ta utgangspunkt i vedtektene.

Arbeidsgruppen er klar over og vil presisere at det etter alminnelig norsk foreningsrett ikke gjelder noe krav om at eventuelle foreningsvedtekter skal ha et visst innhold, og tilsikter ikke på noen måte å innføre et slikt krav. Arbeidsgruppens forslag knytter seg utelukkende til foreninger som etter eget ønske vil registrere seg i frivillighetsregisteret.

Arbeidsgruppen har vurdert hvilke opplysninger som i det minste bør angis i foreningsvedtektene for at registerføreren skal ha en reell mulighet til å foreta en prøvelse av om enheten er en forening. I lys av dette har vi kommet til at det i vedtektene minst skal inngå opplysninger om enhetens navn, formål, årsmøte, styre og valg til styre, vedtektsendringer og opphør, jf. utkastet § 6 annet ledd.

De fleste av disse opplysningene finnes allerede i dag i vedtektene til foreninger som er egne rettssubjekt, og det kan ikke anses som noen egentlig byrde at de foreninger som ønsker vedtektene sine registrert inntar de nevnte opplysningene i sine vedtekter, om noen av dem ikke skulle forefinnes. Opplysninger om navn og formål er svært vanlige elementer i vedtekter for foreninger, og opplysninger om årsmøte og styre kan være nødvendig for å kunne etterprøve om enheten for eksempel er en forening eller en stiftelse (foreninger er vanligvis demokratisk styrt ved årsmøte og representasjon, mens styret etter stiftelsesloven er det øverste organ i en stiftelse). Opplysninger om årsmøte og styre kan også gi et innblikk i om enheten overhodet har organer, eller om den er så løst sammensatt at man ikke står overfor en egen juridisk person. Hva angår opplysninger om vedtektenes regler om vedtektsendringer og opphør, er det sentrale bestemmelser som også kan si noe om anvendelsen av for eksempel en forenings midler ved oppløsning. Dersom det for eksempel fremgår at midlene ved oppløsning skal tilbakeføres medlemmene, representerer dette et brudd på de alminnelige prinsipper som gjelder i foreningsretten. Den aktuelle enheten kan i så fall ikke karakteriseres som en forening, og må dermed rubriseres under en annen organisasjonsform, kan hende uten registreringsrett i frivillighetsregisteret.

3.7.4 Særlig om registrering av medlemstall

En del offentlige støtteordninger er basert på at søkerne oppgir medlemstall og selve tildelingen vil i større eller mindre grad være avhengig av medlemstallet. Det reiser spørsmålet om det skal være en rett eller en plikt til å registrere medlemstall.

Arbeidsgruppen går ikke inn for å fremme forslag om slik registreringsrett- eller plikt. Arbeidsgruppen foretar ingen vurdering av om det ene alternativet er bedre enn det annet (rett/plikt), ettersom det er knyttet avgjørende mothensyn i seg selv til å registrere opplysninger om medlemstall. Arbeidsgruppen vil i den forbindelse spesielt fremheve følgende:

Offentlige myndigheter som baserer sin tildeeling av støtte på medlemstall er avhengige av at de tall man baserer støttetildelingen på er riktige og har derfor i praksis etablert ulike kontrollordninger for å kunne sikre 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.

Som eksempel på fungerende kontrollordninger som ikke kan erstattes av at registreringsenhetene selv oppgir medlemstall til frivillighetsregisteret kan arbeidsgruppen nevne kontrollen med medlemstall ved støtte som tildeles barne- og ungdomsorganisasjoner.

Her er det såkalte «Fordelingsutvalget» pålagt å kontrollere beregningsgrunnlaget for tildeling av nasjonal og internasjonal grunnstøtte til barne- og ungdomsorganisasjoner. (Fordelingsutvalget er et frittstående utvalg oppnevnt av Barne- og likestillingsdepartementet. Sekretariatet til utvalget er lagt til Barne-, ungdoms og familiedirektoratet.) Kontrollen er todelt. I forbindelse med behandling av søknad om grunnstøtte skal kontrollen rettes mot materialet som inngis ved søknad, herunder revisorattestasjoner. Denne del av kontrollen foretas ved gjennomgang av de innsendte søknader

med vedlegg, og hvor organisasjonene gis fortløpende tilbakemelding om mangler eller feil som må rettes opp om støtte skal kunne gis. Den andre formen for kontroll foretas ved at det hvert tilskuddsår trekkes ut for særskilt kontroll et utvalg av organisasjoner som har mottatt tilskudd. For nasjonalt driftstilskudd består kontrollen i en gjennomgang av det materiale organisasjonene oppbevarer for å dokumentere medlemstall og lokallag.

I tillegg til argumentet foran om at registerføringen ikke har mulighet til å foreta nødvendig kontroll og at eksisterende ordninger derfor bør opprettholdes, kommer at begrepet medlemstall er nokså upresist. Det reiser blant annet spørsmål om det bare omfatter medlemmer som betaler kontingent og som har demokratiske rettigheter, støtte-medlemmer som eventuelt betaler eller ikke betaler kontingent og som ikke har demokratiske rettigheter, foruten spørsmål om avgrensning av medlemmer til forskjellige enheter i en større organisasjonsstruktur for å unngå at det «telles dobbelt». Arbeidsgruppen ser det som vanskelig å utforme generelle regler i utkast til lov om frivillighetsregister som er i stand til å håndtere disse forskjellige spørsmålene som alle kan reise seg i forhold til medlemstallet i de forskjellige enheter som er i kontakt med det offentlige i støttesaker mv.

3.7.5 Særlig om regnskapsplikt, revisjonsplikt, registreringsplikt for regnskapsopplysninger mv.

Det er et særlig spørsmål om det skal gjelde regnskaps- og revisjonsplikt, samt plikt til å registrere regnskapsopplysninger for registreringsberettigede enheter etter loven. I nær sammenheng med dette, reiser det seg spørsmål om hvilke opplysninger et regnskap i tilfelle skal eller bør inneholde, hvilke eventuelle krav som skal eller bør stilles til en revisjonsplikt, samt innholdet i en eventuell plikt til registrering av regnskapsopplysninger.

Når det gjelder spørsmålet om *regnskapsplikt*, er utgangspunktet at aksjeselskap og stiftelser som sådanne er gjort til regnskapspliktige enheter etter regnskapsloven § 1-2 nr. 1, henholdsvis nr. 10. Regnskapspliktens innhold er blant annet avhengig av om selskapet/stiftelsen faller inn under regnskapslovens regler om «små» foretak eller ikke, jf. regnskapsloven § 1-6.

Arbeidsgruppen anser det som klart at regnskapene mv. til stiftelser og aksjeselskaper, som etter regnskapsloven har regnskapsplikt, og som er foreslått gjort til registreringsenheter etter utkast til lov om frivillighetsregister, må gjøres til

registreringspliktige opplysninger. Det følger av regnskapsloven § 8-2 at regnskapspliktige senest en måned etter fastsettelsen av årsregnskapet, skal sende et eksemplar av årsregnskapet, årsberetningen og revisorberetningen til Regnskapsregisteret. Dette er altså en plikt aksjeselskap og stiftelser har allerede i dag. Det innebærer derfor ingen ekstra byrde for de aktuelle stiftelsene og aksjeselskapene at det presiseres i lov om frivillighetsregister at disse opplysningene er registreringspliktige. I praksis vil det innebære atplikten anses oppfylt en gang for alle ved registrering i Regnskapsregisteret.

Hva spesielt angår *revisjonsplikt*, følger det av revisorloven § 2-1 første ledd at alle regnskapspliktige etter regnskapsloven § 1-2 første ledd har revisjonsplikt og at det gjelder krav om bruk av registrert eller statsautorisert revisor. Det er spesielt fastsatt i revisorloven § 2-1 annet ledd nr. 1 og 5 at det ikke gjelder noe unntak for aksjeselskap og stiftelser. Innsendingsplikten til Regnskapsregisteret etter regnskapsloven § 8-2 omfatter dokumentene årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning. For aksjeselskaper og stiftelser vil de nevnte dokumentene altså alltid være rapportert til Regnskapsregisteret.

For *foreninger* gjelder ikke samme formaliserte regler om regnskaps- og revisjonsplikt. Regnskapsplikt etter regnskapsloven gjelder bare for foreninger som i året har hatt eiendeler med verdi over 20 mill. kroner eller et gjennomsnittlig antall ansatte høyere enn 20 årsverk, jf. regnskapsloven § 1-2 nr. 9. For disse gjelder det som følge av den lovbestemte regnskapsplikten også en *rapporteringsplikt* til regnskapsregisteret, jf. regnskapsloven § 8-2. *Revisjonsplikten* knytter seg i utgangspunkt til regnskapsplikten. Imidlertid gjelder det også enkelte modifikasjoner i foreningers revisjonsplikt, dvs. også for de som er regnskapspliktige. Revisjonsplikt, med andre ord plikt til å la årsregnskapet bli revidert av statsautorisert eller registrert revisor etter revisorloven, gjelder ikke for foreninger dersom driftsinntektene av den samlede virksomhet er mindre enn 5 mill. kroner, jf. revisorloven § 2-1 annet ledd første punktum.

Arbeidsgruppen har vurdert om det bør gjelde egne regler i lov om frivillighetsregister om regnskapsplikt, revisjonsplikt og plikt til å innberette regnskapsopplysninger til Regnskapsregisteret for foreninger som *ikke* allerede er underlagt slike lov-pålagte plikter. Gruppen har kommet til at dette ikke bør være tilfellet. Vi går inn for at det skal være *frivillig* å rapportere regnskapsopplysninger (dvs. registrere regnskapsopplysningene i Regnskapsregisteret, jf. punkt 3.7.5), og ikke minst bør

det være frivillig å la eventuelle regnskapsopplysninger bli underkastet revisjon.

Når det gjelder lovpålagt regnskapsplikt og plikt til registrering av regnskapsopplysninger, vil det for en rekke foreninger ikke vil være noe poeng å innføre slike plikter. Det gjelder for eksempel for foreninger som ikke ønsker noen samhandling med offentlig myndighet, hverken i form av søknad om støtte eller på annen måte, men som ønsker å være registrert i frivillighetsregisteret for å nyte godt av den legitimitet registreringen eventuelt kan gi. For slike foreninger er det heller ingen grunn – sett med øynene til offentlige myndigheter – å operere med regler om regnskaps- og registreringsplikt, ettersom offentlige myndigheter ikke vil komme i kontakt med disse foreningene gjennom søknadssaker eller på annen måte. Sagt med andre ord tilsier verken opplysningsbank- eller politikkkutformingsfunksjonen at det pålegges regnskapsplikt eller en plikt til registrering av regnskapsopplysninger.

For foreninger som ser for seg at de vil samhandle med offentlige myndigheter, herunder i saker om støtte mv., stiller saken seg annerledes. Disse vil ofte i ren egeninteresse ha vedtektsfestet en regnskapsplikt og det vil ikke representere noen ekstra byrde for disse å utarbeide regnskaper og foreta en registrering av disse i Regnskapsregisteret. Har disse foreningene ikke selv vedtektsfestet regnskapsplikten, vil offentlig myndighet i praksis ofte likevel stille krav om at de fremlegger regnskaper i søknadssaker mv. Siden denne kategorien foreninger vil ha et sterkt insitamant til å utarbeide regnskaper uten at det foreligger noen lovbestemt plikt til dette, antar arbeidsgruppen at det vil være tilstrekkelig med regler om *rett* til å utarbeide regnskaper og regler om *rett* til registrering av regnskapsopplysninger i Regnskapsregisteret. Arbeidsgruppen har på denne bakgrunn kommet til at det bør være *frivillig* for den enkelte forening om den skal utarbeide regnskap og registrere regnskapsopplysninger i Regnskapsregisteret, jf. utkastet § 6 tredje ledd.

På samme måte som når det gjelder frivillig registrering av vedtekter skal det også her bemerkes at enhetens bruk av retten til å rapportere regnskapsopplysninger vil bidra til å skape transparens, og gjennom dette kunne styrke den generelle tillit til registeret og den enkelte registreringsenhet.

Det er et spørsmål for seg om det skal gjelde spesielle plikter med hensyn til hva et regnskap skal inneholde, dersom foreningen først velger å utarbeide regnskap og lar opplysningene bli registrert i Regnskapsregisteret.

Regnskapslovens §§ 6-1 flg. inneholder krav til oppstillingsplaner for regnskapspliktige etter regnskapsloven. Dessuten har Norsk Regnskapsstiftelse nylig utarbeidet et høringsutkast omhandlende god regnskapsskikk for ideelle organisasjoner. I denne forbindelse er det også fremlagt et forslag til en aktivitetsbasert oppstillingsplan for resultatregnskapet. Videre er det også gitt noen anvisninger om særlige forhold knyttet til balansen for ideelle organisasjoner. Også de spesielt tilpassede oppstillingsplanene i nevnte høringsutkast er imidlertid basert på bruk for enheter som er regnskapspliktige etter regnskapsloven, og vil således neppe uten videre kunne legges til grunn for de mindre, ikke regnskapspliktige enheter som driver frivillig virksomhet.

Etter arbeidsgruppens oppfatning bør det utvikles egne oppstillingsplaner for innrapportering av regnskapsopplysninger for ikke regnskapspliktige enheter, i praksis foreninger. Hvilket innhold disse bør ha er det ikke naturlig at arbeidsgruppen tar standpunkt til. Disse bør utformes ut fra de behov for regnskapsopplysninger som faktisk finnes, og for øvrig ut fra hva som ellers anses fornuftig. De frivillige enhetene selv – i dette tilfellet foreningene – bør være en naturlig bidragsyter i den forbindelse, sammen med offentlige etater og eventuelle andre brukere av opplysningene. Arbeidsgruppen legger etter dette opp til at spørsmålet om utformingen av og innholdet i slike oppstillingsplaner fastsettes i forskrift, jf. utkastet § 7 tredje punktum sammenholdt med utkastet § 21.

Arbeidsgruppen har vurdert om det bør gjelde spesielle formelle kvalifikasjoner for den som eventuelt skal føre regnskapene til foreninger som ikke er omfattet av de alminnelige lovfestede reglene om regnskapsplikt og rapportering av regnskapsopplysninger.

Arbeidsgruppen har kommet til at det ikke bør stilles slike formelle krav. I praksis er det ofte et medlem (valgt av årsmøtet eller utpekt på annen måte) som fører regnskapene og ofte gjør vedkommende det kostnadsfritt. Lov om frivillighetsregister bør være varsom med å stille formelle krav som kompliserer hverdagen for mindre foreninger ut over det den enkelte forening selv finner forsvarlig.

Arbeidsgruppen tar til slutt i inneværende punkt stilling til om de foreninger som ikke er omfattet av lovbestemt *revisjonsplikt* etter revisorloven og regnskapsloven bør underlegges revisjonsplikt med hjemmel i lov om frivillighetsregister.

Arbeidsgruppen vil ikke fremme slikt forslag. Å innføre plikt til å gjøre bruk av statsautorisert eller registrert revisor vil være så omstendelig og kost-

nadskrevende for disse (forutsetningsvis) mindre foreningene at det ikke er begrunnet å fremme slikt forslag.

3.7.6 Regnskapsrapportering. Forholdet til Regnskapsregisteret

Arbeidsgruppen har foran i kapittel 3.7.5 lagt til grunn at for stiftelser, aksjeselskap og foreninger som er regnskapspliktige etter regnskapsloven, gjelder denne lovens regler om rapportering av regnskapsopplysninger til Regnskapsregisteret, jf. regnskapsloven § 8-2. Arbeidsgruppen har i drøftelsen foran i pkt. 3.7.5 om regnskaps-, revisjons- og rapporteringsplikt for foreninger som etter gjeldende rett ikke har slike lovbestemte plikter lagt til grunn som en forutsetning, at dersom registrering av regnskapsopplysninger finner sted, skal det gjøres til Regnskapsregisteret i Brønnøysund. I det følgende skal arbeidsgruppen kort begrunne hvorfor vi mener rapporteringen bør skje til Regnskapsregisteret (og ikke til en annen nyopprettet enhet).

Arbeidsgruppen anser det som en vesentlig fordel om rapporteringen kan skje i en form og gjennom systemer som er kjente og utprøvende, noe som foruten driftssikkerhet innebærer en forenkling og effektivisering ved at man unngår å etablere nye systemer. Dette kan best skje ved at rapporteringen skjer mot Regnskapsregisteret.

Dette må ses i lys av at det som foran påpekt allerede foreligger en plikt for stiftelser og aksjeselskap, altså enheter som etter forslaget er gjort til registreringsenheter i frivillighetsregisteret, til å registrere regnskapsopplysninger i Regnskapsregisteret. Hvis man som følge av etableringen av frivillighetsregisteret også kanalisere regnskapsopplysninger for foreninger som ikke har regnskapsplikt til Regnskapsregisteret, vil man oppnå at regnskapsopplysninger fra alle enheter som driver frivillig virksomhet samles i en og samme regnskapsdatabase. Det vil være lite oversiktlig om regnskapene fra enheter med innsendingsplikt etter regnskapsloven (i vår sammenheng alle stiftelser og aksjeselskaper, samt noen av de større foreningene) ligger i en database, mens regnskapene fra de som er innsendingsberettigede på grunnlag av registrering i frivillighetsregisteret, ligger i en annen. Det må også være av betydning at bruk av regnskapsdata fra Regnskapsregisteret i dag har en etablert brukerkrets, som dermed enkelt vil bli oppmerksomme på, og kan skaffe seg tilgang til ytterligere regnskapsopplysninger fra den samme kilden.

Rent teknisk blir regnskapsopplysningene i Regnskapsregisteret lagret i en nasjonal regn-

sksdatabase. Tilbakemeldinger til enheten produseres og sendes ut maskinelt (på papir). Ved elektronisk innsending av regnskapsdata sendes tilbakemelding i tillegg elektronisk. Det er etablert løsninger for avgivelse av hele årsregnskap, elementer fra årsregnskap eller kun regnskapstall fra regnskapsdatabasen. Opplysningene kan avgis både i form av utskrifter og i elektronisk form. En spesifikk fordel med regnskapsdatabasen er at det er mulig å definere spesifikke utplukk til statistiske formål. Regnskapsregisteret har også en operativ e-post- og telefontjeneste for å besvare henvendelser fra de innsendingspliktige.

Etter arbeidsgruppens mening bør det legges opp til en løsning der den kompetanse og de løsningene som allerede er utviklet ved Regnskapsregisteret utnyttes til å få på plass en mest mulig kostnadseffektiv innrapportering av regnskapsopplysninger for enheter som driver frivillig virksomhet. Det må antas at dette samfunnsøkonomisk vil gi god effekt. For det første vil det ikke være nødvendig å utvikle helt nye systemer for mottak, saksbehandling og avgivelse av regnskapsdata. Dette vil gi en besparelse ved etableringen av frivillighetsregisteret. Dernest vil Regnskapsregisteret få utnyttet mer av kapasiteten på eksisterende programvare.

Arbeidsgruppen ser for seg og legger opp til at Regnskapsregisteret holder frivillighetsregisteret løpende oppdatert om mottatte regnskapsdata. Dersom rapporteringsplikten ikke overholdes sender registerfører for frivillighetsregisteret ut pålegg til den aktuelle enheten, med varsel om mulig sletting fra registeret. Om rapporteringsplikten fremdeles ikke oppfylles kan enheten slettes fra frivillighetsregisteret, jf. utkastet § 12.

3.7.7 Særlig om registrering av kategori (aktivitetsområde)

Arbeidsgruppen legger opp til at enhetens *kategori* (aktivitets- eller virksomhetsområde) underlegges registreringsplikt. Dette må særlig ses i sammenheng med den funksjon registeret kan ha for den fremtidige utformingen av myndighetenes politikk på frivillighetsområdet, se pkt. 3.2.2 om politikktutformingsfunksjonen.

Arbeidsgruppen har valgt å la registreringen av aktivitetsområdet skje i tilknytning til de registreringskriterier som er utarbeidet ved bruken av et klassifikasjonsskjema utarbeidet i forbindelse med et internasjonalt forskningsprosjekt – *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Begrunnelsen for dette er hovedsakelig gitt i pkt. 3.2.2. I det følgende skal arbeidsgruppen gi en nærmere redegjørelse for det nevnte prosjekt og

den betydning prosjektet og dets gjennomføring har hatt internasjonalt på området frivillig virksomhet.

The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project var et internasjonalt prosjekt med deltakelse av norske forskere. De norske bidrag skjedde i et samarbeid mellom LOS-senteret i Bergen og Institutt for samfunnsforskning i Oslo. Hensikten med prosjektet var dels å få frem et bilde av det faktiske omfanget av frivillig virke i Norge, for å kunne sammenlikne dette med tilsvarende i andre land. Dels var ønsket å legge grunnen for en norsk statistikkmal, som i fremtiden kunne gjøre det enklere å foreta nye kartlegginger av sektorens innhold og omfang. Store deler av datainnhenting ble foretatt i samarbeid med Statistisk Sentralbyrå (SSB), noe som tydeliggjorde svakhetene i eksisterende statistikk på området 'frivillige organisasjoner'. Spesialundersøkelser ga SSB anledning til å innhente data som de tidligere manglet.

Den norske delen av dette prosjektet som var knyttet til det internasjonale prosjektet ble startet opp i 1990 ved Johns Hopkins University i USA. Formålet med det internasjonale prosjektet var å foreta nasjonale kartlegginger av innholdet i, og omfanget av *nonprofit sector*. Å tillempe den internasjonale malen for denne sektoren til norske forhold, førte til en viss revurdering av den norske forståelsen av sektoren. Fra den klassiske, norske vektleggingen av medlemsbaserte, nasjonale frivillige organisasjoner, ble også stiftelser, fagforeninger og andre organisasjonsformer basert på fortjenestefri – nonprofit – økonomi, trukket med. Med dette grepet fikk den norske sektoren samme innhold som den internasjonalt aksepterte malen. I 2005 var mer enn 40 land involvert i det internasjonale prosjektet, blant dem samtlige nordiske land. De viktigste dataene omfatter driftskostnader, betalt sysselsetting, frivillig arbeid og inntekter fra ulike kilder.

For noen år siden ble kartleggingsmalen fra *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* lagt til grunn i FNs *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.

Som arbeidsgruppen har redegjort nærmere for under pkt. 3.2.2, vil det by på fordeler å anvende det foran nevnte kategoriseringsskjema på norske forhold. Det samme gjelder for håndboken. Det helt sentrale i denne sammenheng er den mulighet kategoriseringen etter aktivitetsområde gir politiske myndigheter ved utformingen av en frivillighetspolitikk og for den forenkling, samordning og effektivisering som kan skje ikke bare i den forbindelse, men også ved den konkret tildeling av støtte mv.

Politikkutformingen har også en side mot samvirket og samarbeidet mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene. Definisjonene og kategoriene som brukes i klassifikasjonsskjemaet gir gode muligheter for å analysere dette. Det vil være mulig å lage andre underkategorier for bestemte administrative formål innen et frivillighetsregister. Fra et samfunnsvitenskapelig standpunkt vil det kunne være en fordel å legge til grunn internasjonalt anerkjente standarder så langt det er mulig og hensiktsmessig, slik at det kan foretas sammenligninger med andre land og studeres endringer over tid.

Ved hjelp av klassifikasjonsskjemaet blir nonprofit sektoren synlig innen internasjonalt anerkjente rammer fordi den bygger på de begreper, definisjoner, regnskapsregler, klassifikasjoner som brukes i SNA. Håndbokens «*International Classification of Nonprofit Organizations*» (ICNPO) kan betraktes som en videreutvikling av næringskodene som brukes av Norge og andre europeiske land. Det finnes en utførlig argumentasjon for dette i håndbokens to første kapitler. Klassifikasjonsskjemaet vil ut fra de erfaringer som er gjort fungere godt i forbindelse med normal statistikkproduksjon.

Det er også andre fordeler knyttet til bruken av klassifikasjonsskjemaet. De definisjoner, institusjonelle sektorkoder og næringskoder som benyttes i Enhetsregisteret og i SSBs registre er i hovedsak rettet inn mot registrering av næringsvirksomhet. Disse klassifiseringssystemene gir dermed ikke noen fullgod løsning for klassifisering av frivillig virksomhet. Mange frivillige organisasjoner havner i næringskoder uten muligheter for differensiering (som for eksempel 91.330 «Interesseorganisasjoner ellers» og 85.336 «Sosiale velferdsorganisasjoner»). Kategoriseringen innenfor rammene i Johns Hopkins klassifikasjonsskjema skjer etter et mer finmasket mønster, likevel slik at det fra en registreringsteknisk side neppe vil føre til problemer i forbindelse med selve registreringene.

Praktisk er det arbeidsgruppens forutsetning at klassifikasjonsskjemaet tas inn i en forskrift med

hjemmel i lov om frivillighetsregister og at selve registreringen skjer på grunnlag av de kriterier som skjemaet/forskriften angir om aktivitetsområde. Dette har arbeidsgruppen lagt opp til ved at det i § 6 første ledd i lovutkastet angis at registreringen av aktivitetsområdet skjer med grunnlag i forskrift. På denne måten oppnås at man ikke må endre loven hver gang det eventuelt er aktuelt å oppdatere klassifikasjonsskjemaet – det kan gjøres enkelt i form av en forskriftsendring.

Arbeidsgruppen forutsetter at registreringen skal gjennomføres slik at det bare registreres en kategori virksomhet for hver enhet, i praksis den hovedkategori som enhetens aktiviteter befinner seg innenfor. En registrering av flere kategorier kan føre til at enhetene vil legge opp til å registrere en rekke kategorier for sin virksomhet, ut fra det syn at det kanskje lettere vil kunne gi grunnlag for offentlig støtte, jf. politikkkutformingsfunksjonen. Det må anses som uheldig ut fra det syn at registeret i tilfelle vil kunne «svulme opp» og ikke gi tilstrekkelig presis informasjon om hva slags virksomhet den enkelte enhet egentlig befatter seg med.

Arbeidsgruppen legger opp til at den enkelte enhet kommer med et forslag til kategori basert på Johns Hopkin-standarden, noe som kan innarbeides i et registreringsskjema. 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 kategoriseringsskjema som det var få problemer med å anvende på det norske frivillighetsfeltet.

3.7.8 Særlig om registrering av relasjonelle forhold

Arbeidsgruppen har kommet til at for at registeret skal kunne gi den nødvendige oversikt over frivillig sektor i Norge, bør det også kunne registreres opplysninger om eventuelle *relasjonelle forhold* registreringsenhetene imellom. Med relasjonelle forhold siktes det her til opplysninger om hvorvidt en enhet på en eller annen måte er tilknyttet en større gruppe enheter. Momskompensasjonsordningen er et eksempel på at slike tilknytninger i praksis har betydning for fastsettelse av ytelser fra det offentlige.

For ordens skyld skal nevnes at arbeidsgruppen har vurdert om registrering av slike opplysninger kan foretas med hjemmel i allerede eksisterende regelverk for Enhetsregisteret, jf. enhetsregisterlovens § 6 første ledd bokstav k). Enhetsregisterlovens bestemmelser er imidlertid innrettet særskilt mot registrering av opplysninger om eierforholdene i konsern som er pliktige til å avlegge eget konsernregnskap, jf. om dette forskrift om registrering av juridiske personer m.m. i Enhetsregisteret, kapittel 2. Disse bestemmelsene passer ikke på de forhold det her er tale om å registrere, slik at en dermed er henvist til å innnta egne bestemmelser om dette i lov om frivillighetsregister. Det vises til utkastet § 6 første ledd.

I praksis finnes det mange forskjellige varianter av tilknytninger mellom frivillige organisasjoner. Å skulle fastsette detaljerte regler om registrering av slike forhold byr derfor på store utfordringer.

For det første oppstår det spørsmål om hvorvidt det skal åpnes for registrering av relasjonelle forhold mellom juridiske personer og eventuelle underenheter som *ikke* er egne juridiske personer. Som eksempel kan man her peke på et idrettslag, som ofte kan drive virksomhet knyttet til flere forskjellige idrettsgrener, der man organisasjonsmessig har delt inn lagets virksomhet i forskjellige «grupper», for eksempel «Skigruppen», «Fotballgruppen» etc. Innenfor disse idrettsgrenene kan det så atter være foretatt ytterligere inndelinger, for eksempel «Fotball senior», «Fotball Barn- og ungdom», kanskje også med videre inndeling av typen «Junior», «J-16» «G-14» etc.

Etter arbeidsgruppens oppfatning bør det oppstilles et krav om at relasjonelle forhold kun kan registreres mellom selvstendige juridiske personer. Dette skyldes blant annet at gruppen anser det som logisk at det ikke skal kunne registreres opplysninger om tilknytning til organisasjoner som ikke selv er registrert i frivillighetsregisteret. Det bemerkes i den forbindelse at gruppen foreslår at

registreringsberettigede enheter må ha status som selvstendig rettssubjekt, jf. punkt 3.6.4.1.

Det oppstår også spørsmål om hvem som skal være berettiget til å inngi melding om registrering og sletting av relasjonelle forhold. Her har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i at det er frivillig for en enhet å registrere seg i frivillighetsregisteret, og at den enkelte enhet selv må foreta registreringen. Gruppen finner det derfor naturlig at registrering også av relasjonelle forhold skal skje «nedenfra» i en enhetsstruktur, ved at den enkelte (lokale) enhet selv melder inn opplysningen. 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.

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

3.7.9 Klage over registreringsnektelse

Registrering i et frivillighetsregister vil etter forholdene være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. fvl § 2 første ledd bokstav b, og en registreringsnektelse må i likhet med registreringsnektelse fra andre registre (Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Stiftelsesregisteret mv.) i tilfelle kunne påklages, jf. fvl § 28.

Om registreringen i det konkrete tilfellet kan anses som enkeltvedtak, har arbeidsgruppen ikke mulighet til å gå nærmere inn på, fordi det avhenger av myndighetenes bruk av frivillighetsregisteret. Om registrering utgjør et enkeltvedtak vil være avhengig av om det å være registrert innebærer en «rettighet» for den aktuelle enheten etter fvl § 2 første ledd bokstav a. Dette er igjen betinget av om det å være registrert mer eller mindre umiddelbart og direkte kan gi grunnlag for rettigheter i henhold til lovgivningen. Dersom det å være registrert vil kunne utløse materielle rettigheter i henhold til lovgivningen, noe arbeidsgruppen legger til rette for, jf. politikkkutformingsfunksjonen, vil registreringen (og registreringsnektelse) innebære enkeltvedtak.

Siden de kjente offentlige registrene er forvaltningsorganer, er det vanlige at klage går til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl § 28 første ledd, noe som i det aktuelle tilfellet innebærer at det er overordnet departement som vil være klageinstans. Arbeidsgruppen har imidlertid vurdert om det bør legges opp til en annen klageordning for klager over registreringsnektelse i frivillighetsregisteret. Dette må ses i sammenheng med det skjønnsom forutsettes utøvd ved behandlingen av saker om registrering.

Etter arbeidsgruppens forslag om registreringsvilkår i utkastet §§ 3 og 4 skal det foretas en prøvelse både av om enheten driver frivillig virksomhet, jf. utkastet § 3, og om de øvrige vilkår for registrering i registeret er oppfylt, jf. utkastet § 4.

Det presiseres at det i den anbefalte modellen ikke vil være opp til frivillighetsregisteret å vurdere om den enkelte enhet fyller de krav som gjelder for gyldig å være opprettet innenfor den organisasjonsform enheten hevder å tilhøre. Denne prøvingen skal som utgangspunkt for foreninger følge enhetsregisterlovgivningen, for aksjeselskaper foretaksregisterlovgivningen og for stiftelser stiftelseslovgivningen. Klageinstans for denne type avgjørelse vil såldes være enten Nærings- og handelsdepartementet (for foreninger og aksjeselskaper) eller Justisdepartementet (for stiftelser.)

Arbeidsgruppen stiller seg tvilende til om det er en optimal løsning at klage over registerførens vurdering av om en enhet driver frivillig virksomhet, eller for øvrig fyller de særlige krav som følger av lov om frivillighetsregister, skal behandles av departementet som overordnet organ. Slik arbeidsgruppen oppfatter det, vil representanter for frivillig virksomhet kunne ha atskillig å bidra med ved bedømmelsen av om en konkret aktivitet kan anses som frivillig virksomhet. Dette kan tale for å legge bedømmelsen på klagenivå av iallfall

dette spørsmålet til en annen instans enn departementet. Å operere med to instanser for klagebehandling, avhengig av hva klagen retter seg mot, er imidlertid upraktisk. Det bør være en og bare en klageinstans. Behovet for innspill fra de erfaringer representanter for frivillig virksomhet selv sitter med ved bedømmelsen av hva som kan anses som frivillig virksomhet, tilsier da at klageadgangen bør legges til en annen instans enn departementet.

Arbeidsgruppen har på denne bakgrunn kommet til at en klage over en registreringsnektelse – som i prinsippet både kan omfatte juridiske vurderinger av om ulike rettssubjekter er registreringsberettigede enheter etter utkastet § 4 og mer skjønnsmessige vurderinger av hva som naturlig kan sies å utgjøre frivillig virksomhet etter utkastet § 3 – best kan behandles av et kollegialt organ med representanter både for brukerne (den frivillige virksomhet) og det offentlige (departementet). Arbeidsgruppen vil imidlertid anbefale at lederen av et slikt klageorgan bør være en uavhengig person med juridiske kvalifikasjoner.

I samsvar med dette foreslår arbeidsgruppen at det opprettes en særlig klagenemnd. Arbeidsgruppen ser for seg at denne passende kan være sammensatt av 5 personer (2 oppnevnt av frivillig virksomhet, 2 av departementet og 1 uavhengig; lederen) som behandler klager over registreringsnektelse etter lov om frivillighetsregister. Arbeidsgruppen viker likevel tilbake for å tallfeste antall medlemmer i en klagenemnd og vil overlate det til departementet, jf. utkastet § 19. Regler for klagebehandling forutsettes fastsatt i forskrift.

Arbeidsgruppen vil bemerke at det i norsk forvaltningspraksis ikke er uvanlig at en klage i stedet for å gå til et overordnet forvaltningsorgan, med hjemmel i en særlov går til en uavhengig nemnd. Dette er også forutsatt i forvaltningsloven, jf. § 11 c. Det bemerkes ellers at forvaltningsloven selv gir hjemmel for klageregler som avviker fra lovens regler om klage til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl § 28 femte ledd. Det er imidlertid ikke nødvendig å ty til sistnevnte hjemmel, når det følger av særloven selv – i dette tilfellet lov om frivillighetsregister – at klagen skal behandles av en uavhengig nemnd.

3.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

3.8.1 Innledning

I dette kapitlet gis det et overslag over kostnadene og de økonomiske konsekvenser av opprettelsen

av et frivillighetsregister. Først gis det i pkt. 3.8.2 en oversikt over kostnadene. I pkt. 3.8.3 vurderer arbeidsgruppen om og i tilfelle i hvilken utstrekning det bør koste noe for registreringsenhetene å registrere seg i registeret og for brukerne å gjøre oppslag mot registeret. Deretter gis det i pkt. 3.8.4 en oversikt over arbeidsgruppens forslag til finansiering av kostnadene knyttet til etablering og drift av et frivillighetsregister.

3.8.2 Kostnadene ved etablering og drift av et frivillighetsregister

Bakgrunnen for arbeidsgruppens vurderinger av kostnadsbildet ved etablering og drift av et frivillighetsregister består av flere deler. Når det gjelder etableringen, påløper det kostnader blant annet knyttet til utvikling av de nødvendige elektroniske registerløsninger, fastsettelse av saksbehandlingsrutiner, ansettelse og opplæring av personell, informasjonstiltak mv. På den driftsmessige siden vil kostnadene i stor grad være avhengig av antall registrerte enheter i registeret, og som en funksjon av dette, hvor stort antall saker registeret antas å måtte behandle. Ved siden av de kostnader som er direkte knyttet til saksbehandling i frivillighetsregisteret vil det også kunne oppstå sidekostnader, alt ettersom antallet registrerte enheter medfører merarbeid i de samarbeidende registerne Enhetsregisteret og Regnskapsregisteret.

Som det fremgår av ovenstående vil antallet registrerte enheter ha stor innvirkning på de totale kostnadene knyttet til ordinær drift av registeret. Arbeidsgruppen har derfor måttet gjøre et anslag over hvor mange enheter som kan antas å ville la seg registrere.

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 forholdsvis 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 nokså raskt.

Arbeidsgruppen har valgt å legge til grunn at halvparten av potensialet vil bli oppnådd allerede første driftsår, mens den resterende halvpart fordeles 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 forutset-

ning 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.

Om en ser etableringsperioden under ett, og sammenligner med det totale kostnadsbildet for tre ordinære driftsår, etter at antallet registreringsenheter har stabilisert seg, vil en etter dette se at totalsommene blir nokså like. For tre ordinære driftsår – som hvert koster anslagsvis 8,5 mill. kroner – utgjør de akkumulerte kostnadene 25,5 mill. kroner.

Vi gjør for øvrig oppmerksom på at det ikke er utarbeidet detaljerte vedlegg som viser utregninger sidekostnader i etableringsperioden. Overslagene er imidlertid basert på de samme forutsetninger som øvrige utregninger, slik at feilmarginen anses å være innenfor akseptable rammer, særlig sett i forhold til det presisjonsnivå en her er nødt til å operere med.

I det følgende gjøres det noe nærmere rede for hvilke forutsetninger som ellers ligger til grunn for de utførte beregninger. Arbeidsgruppen viser også til vedlegg 5 til utredningen, der de foretatte utregninger fremstilles i tabellform.

3.8.2.1 Etableringskostnader – forutsetninger for beregningene

For å kunne drive et moderne register av denne type på en effektiv måte må det utvikles gode elektroniske løsninger, for både innrapportering, saksbehandling og avgivelse fra registeret. Det må også utvikles systemer for arkivering og gebyrinnkreving. I denne forbindelse kan det nevnes at flere av disse systemene blant annet er underlagt og må tilfredsstille krav fra Riksrevisjonen, Riksarkivet og Datatilsynet. Videre må det utvikles blankett for innmelding til registeret, saksbehandlingsrutiner og støtteverktøy for saksbehandlere. Saksbehandlerne må dessuten gjennomgå nødvendig opplæring. I etableringsfasen må det også gjennomføres informasjonstiltak.

De utførte beregninger viser som nevnt at de totale utviklingskostnadene, inkludert informasjonstiltak og innkjøp av utstyr og programvare, vil ligge i underkant av 7 mill. kroner. Dette er altså kostnader som vil påløpe før registeret kan settes i drift.

I forbindelse med kostnadsberegningen har Brønnøysundregistrene også foretatt et estimat over hvor lang tid det vil ta å utvikle registeret. Estimaten viser at et etableringsprosjekt kan la seg gjennomføre i løpet av en periode på rundt regnet 8 måneder.

Det gjøres særskilt oppmerksom på at de foretatte beregningene er basert på at utviklingsarbeidet utføres ved en institusjon som besitter eget personell som kan benyttes til arbeidet. Ved bruk av eksterne leverandører/konsulenter anslås det at arbeidskostnadene må økes med ca. 80% inkl. mva. Det er også forutsatt at etableringen skjer innenfor et miljø som allerede har tilstrekkelig infrastruktur til å ivareta sikkerhet og beredskap på en tilfredsstillende måte. Etableringen av administrative strukturer som institusjonsledelse, lønns-, personal- og økonomifunksjoner er ikke inkludert. Ukeverkkostnaden er basert på 46 effektive ukeverk i året. Når det gjelder tidsestimatet skal det nevnes at en tidshorisont på 8 måneder forutsetter at utviklingsarbeidet er fulltidsbeskjeftigelse for samtlige deltakere.

3.8.2.2 Driftskostnader og sidekostnader – forutsetninger for beregningene

Som nevnt ovenfor vil driftskostnadene være noe høyere i en oppstartsfase enn de vil være når registeret er kommet over i ordinær drift. Det er likevel hovedsaklig de samme faktorer som ligger til grunn for beregningen av driftskostnader både for oppstartsfasen og for de senere ordinære driftsår.

En sentral faktor er antallet forventede årlige saker. Arbeidsgruppen har gått ut fra at det stadig dukker opp nye enheter innenfor den tredje sektor, men at det samtidig også er et nokså høyt frafall av enheter. Av den grunn har man lagt inn en turnover i registeret på opp mot 10%. Videre er det lagt inn som en forutsetning at 30% av registreringsenhetene vil la vedtektene registreres. Vi legger også til grunn at 30% av enhetene vil sende inn regnskapsopplysninger.

Dels basert på ovenstående, og dels basert på statistiske data om Enhetsregisterets registrering av foreninger, har man gått ut fra at hver registrerte enhet vil generere 0,2 endringssaker per år, og at hver saksbehandler i gjennomsnitt vil kunne behandle 6 saker i timen.

Ressursbehovet knyttet til innfordring av registreringsavgift, jf. nedenfor under punktene 3.8.3 og 3.8.4, antas under de gitte forutsetninger å ligge nokså konstant på ca. ett årsverk. Dette anslaget er basert på Brønnøysundregistrenes erfaringer med drift av lignende innkrevingsløsninger, og omfatter

alle ressurser som anses nødvendige for å forestå innkreving, regnskapsføring, drift og vedlikehold av innkrevningssystemet m.v.

Det er forutsatt at en baserer seg på at innkreving foretas etterskuddsvis, samt at innkreving foretas på ordinær måte, ikke via e-faktura.

Også behovet for tekniske støttetjenester til registerdriften som sådan er anslått til å ligge rundt ett årsverk.

De nevnte faktorene ser på enkelte punkter noe annerledes ut for de tre driftsårene – *etableringsperioden*. I så henseende vises det til vedlegg 5.

Opprettelsen og driften av et frivillighetsregister vil også medføre enkelte sidekostnader som følge av en dermed forventet økning i arbeidsbyrden ved Enhetsregisteret og Regnskapsregisteret. Et frivillighetsregister med 60 000 registrerte enheter antas å ville øke det årlige sakstilfanget i Enhetsregisteret med ca. 18 000 saker. Under den forutsetning av 30% av enhetene vil velge å rapportere regnskapsopplysninger vil også Regnskapsregisteret få 18 000 nye saker til behandling.

For enkeltheter viser vi også her til vedlegg 5.

3.8.3 Bør registreringsenhetene avgiftsbelegges? Bør oppslag mot registeret avgiftsbelegges?

Arbeidsgruppen har vurdert om den som gjør oppslag mot registeret – om dette er de registrerte enhetene selv, offentlig myndighet eller en privatperson – skal betale for oppslaget, dvs. for å hente ut opplysninger om de registrerte enhetene (virksomhetsopplysninger, regnskapsopplysninger osv.).

Arbeidsgruppen har kommet til at dette i hovedsak bør være gratis. Begrunnelsen for dette standpunktet er at gratis oppslag mot registeret, slik tilfellet også er ved bruk av Enhetsregisteret i dag, er nødvendig for at registeret skal kunne fylle sine funksjoner som opplysningsbank og i det hele utgjøre et effektivt tilbud som informasjonskanal mot brukerne, herunder allmennheten. Det bør ikke gjøres noen forskjeller ut fra hvem brukeren er. Ikke bare enhetene selv, men også offentlig myndighet og enhver som ønsker opplysninger om enhetene bør kunne hente disse ut uten å måtte betale for det.

Gratis oppslag bør imidlertid etter arbeidsgruppens oppfatning bare gjelde søk etter de registrerte basisopplysningene som registeret inneholder og som enkelt kan hentes direkte ut fra databasene. Men arbeidsgruppen ser også for seg at registeret bør kunne tilby mer spesifiserte tjenester i form av sammenkobling av ulike typer data og opplysninger i forhold til brukere med spesielle

behov. Denne typen avgivelse av informasjon, som vil fordre en større arbeidsinnsats fra registerets side, bør etter arbeidsgruppens mening avgiftsbellegges. Det utformes i samsvar med dette en bestemmelse i lovutkastet som hjemler at det kreves vederlag for slike tjenester, jf. utkastet § 15 annet ledd.

Et annet spørsmål er om selve registreringen i registeret og det å «stå» i registeret bør være gratis. 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.

3.8.4 Nærmere om finansieringen av et frivillighetsregister

Prinsipielt kan man tenke seg tre muligheter å finansiere et frivillighetsregister på:

- fullstendig statlig finansiering
- fullstendig brukerfinansiering
- en kombinasjon av statlig og brukerfinansiering

Dersom registreringen og det å være registrert skulle være gratis både for de som gjør oppslag mot registeret og for de registrerte enhetene, ville det i realiteten innebære at staten alene måtte bære samtlige kostnader knyttet til registerets opprettelse og drift, jf. strekpunkt 1. Det bør kreves en særlig begrunnelse for at skattepenger skal anvendes til å fullfinansiere et register som mange, men likevel ikke alle samfunnsborgere kan ha en nytte av. Arbeidsgruppen ser definitivt behovet for å støtte frivillig virksomhet, noe som indirekte også ville kunne ha vært gjort ved at en registrering i registeret er gratis, men anser at det er vanskelig å begrunne et slikt standpunkt i forhold til krav og ønsker fra andre samfunnsinteresser.

Etter en helhetsvurdering har arbeidsgruppen konkludert med at vår anbefaling går i retning av at

driften av registeret i det vesentlige bør være brukerfinansiert. Av forskjellige årsaker finner vi det imidlertid naturlig og hensiktsmessig at selve utviklingskostnadene holdes utenfor når behovet for inndekning skal vurderes nærmere. Vi legger således til grunn at staten bør dekke utviklingskostnadene. Disse utgjør anslagsvis 7 mill. kroner, jf. punkt 3.8.2 ovenfor.

Som det videre fremkommer av punkt 3.8.2 vil de årlige driftskostnadene i ordinær drift utgjøre ca. 8,5 mill. kroner. Videre har vi der kommet frem til at kostnadsbildet for de tre årene som inngår i etableringsperioden avviker noe fra dette, men at om etableringsperioden ses under ett, vil *gjennomsnittlige* kostnader også for hvert av disse tre årene utgjøre rundt 8,5 mill. kroner.

Det finnes flere mulige tilnærminger til hvordan disse kostnadene kan inndeckes. For eksempel kan en basere seg på å kreve inn gebyrer for behandling av hver enkelt melding i registeret. Gebyrbeløpet ville imidlertid i så tilfelle bli så lavt, at dette ikke anses som en hensiktsmessig modell. Dernest kan en tenke seg at det innkreves en fast årsavgift fra de registrerte enhetene. For fullfinansiering ved ordinær drift – forutsatt 60 000 registrerte enheter – ville en årsavgift i størrelsesorden 140-150 kroner kunne finansiere driften. I en slik modell ville en imidlertid få en underdekning de første tre driftsårene, inntil det antatte potensialet for antall registreringsenheter er nådd. Under de forutsetninger som er lagt til grunn ville det i løpet av denne perioden forfalle ca. 75 000 årsavgifter til betaling. Samlet underdekning i etableringsperioden ville dermed utgjøre i overkant av 13 mill. kroner. Dette beløpet måtte derfor i tilfelle enten dekkes opp av staten, eller utlignes på årsavgiften for de etterfølgende ordinære driftsåre.

En tredje mulighet er en kombinasjon av et gebyr for nyregistrering og en årsavgift for hvert av de påfølgende år enheten står registrert. Av flere grunner har arbeidsgruppen kommet til at denne modellen anses mest hensiktsmessig. For det første er det slik at nyregistreringsmeldinger antas å ville være den mest ressurskrevende meldingstypen i registerordningen. Det kan da være naturlig at det betales et særskilt gebyr for dette arbeidet. Dette kan da gjerne være noe høyere enn den ordinære årsavgiften. I de påfølgende år vil forvaltningen av hver enkelt registreringsenhet normalt være mindre belastende, slik at det dermed kan forsvares at den ordinære årsavgiften er noe lavere. Samtidig vil en slik modell innebære at det vil bli enklere raskt å få dekket inn kostnadene i etableringsperioden, ved at det i denne perioden vil være et særlig høyt antall nyregistreringer.

En nyttig sideeffekt av å operere med en årsavgift vil være at manglende innbetaling av årsavgift kan være en indikasjon på at den aktuelle enheten ikke lenger har noe behov for å stå i registeret, eventuelt at virksomheten er redusert eller nedlagt. Dette vil ha en positiv effekt på kvaliteten i registeret. En særskilt slettingshjemmel ved manglende innbetaling av årsavgift er inntatt i utkastet § 18.

Basert på disse forutsetningene har Brønnøysundregistrene også foretatt beregninger for å finne frem til et gebyr- og avgiftsnivå som best mulig gir full inndekning både for etableringsperioden, og for de påfølgende ordinære driftsår.

Gjennom denne utregningen har man – under de gitte forutsetninger om antall registreringsenheter, om tempoet i tilveksten i etableringsperioden og om graden av utskifting i registeret i ordinær drift – kommet frem til at et nyregistreringsgebyr på 250 kroner, og en årsavgift på 130 eller 135 kroner, vil være det nærmeste en vil komme beløp som best mulig finansierer både etableringsperioden og den ordinære driften. Årsavgift på 130 kroner kombinert med nyregistreringsgebyr på 250 kroner vil under de gitte forutsetninger gi en årlig inndekning på rundt 8,5 mill. kroner. Om årsavgiften settes til 135 kroner vil den årlige inndekningen være rundt 8,7 mill. kroner. Nærmere bakgrunnsinformasjon om grunnlaget for disse kalkylene er gitt i vedlegg 6 til utredningen.

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.

Arbeidsgruppen vil understreke at alle kostnadsoverslag og øvrige beregninger er basert på at de anvendte forutsetninger slår til. Disse forutsetningene er som nevnt dels fremkommet basert på erfaringer fra drift av andre registre, dels ved kvalifiserte antakelser om øvrige forhold. Det må derfor tas høyde for at det kan oppstå endringer i finansieringsbehovet dersom for eksempel antall registrerte enheter viser seg å avvike svært mye fra de forutsetninger vi har lagt til grunn.

Det kan anføres at den usikkerhet som ligger i at kostnadene kan bli høyere ikke bør belastes organisasjonene. Det kan også anføres at etableringen av et frivillighetsregister også vil innebære besparelser for det offentlige, selv om disse er vanskelig å estimere i kroner og øre. Imidlertid må det antas at det både i forbindelse med konkrete offentlige tildelinger og ved utformingen av den fremtidige offentlige politikk på området for frivillig virksomhet, vil et frivillighetsregister kunne innebære besparelser og være til hjelp for det offentlige. Arbeidsgruppen finner det derfor naturlig at staten som utgangspunkt bærer risikoen for avvik i kostnadene. Om det på et senere tidspunkt skulle vise seg at driften av registeret blir alvorlig underfinansiert vil en uansett kunne rette på dette ved å endre gebyr- og avgiftssatsene. Det samme vil naturligvis også kunne vurderes om det skulle vise seg at kostnadene blir merkbart lavere enn anslått.

Representanten for Finansdepartementet mener at finansieringss spørsmålet knyttet til et frivillighetsregister i første omgang må håndteres i Regjeringens ordinære budsjettbehandling og tar på nåværende tidspunkt ikke stilling til hvordan registeret bør finansieres.

Kultur- og kirke departementets representant tar forbehold om Regjeringens budsjettmessige prioriteringer.

Kapittel 4

Utkast til lov om frivillighetsregister med spesialmerknader

§ 1 Formål

Formålet med loven er å forbedre og forenkle samhandling mellom frivillig virksomhet og offentlige myndigheter, å legge forholdene til rette for det offentliges politikk i forhold til frivillig virksomhet, samt å styrke og bevare grunnlaget for frivillig virksomhet.

Spesialmerknad:

Lovutkastet har flere formål. For det første er det et formål å forbedre og forenkle samhandling mellom frivillig virksomhet og offentlige myndigheter. Det gjelder spesielt i forhold til søknadssaker o.l., der frivillig virksomhet har behov for kontakt med det offentlige og der det skal utformes og innhentes opplysninger og informasjon, men også mer generelt der det offentlige har behov for innsyn i detaljopplysninger om en enkeltstående organisasjons forhold, og der saksbehandlingen ikke er initiert av en søknad fra en organisasjon. Se nærmere om opplysningsbankfunksjonen i pkt. 3.2.1.

Det er også et formål med et frivillighetsregister å legge forholdene til rette for det offentliges politikk i forhold til frivillig virksomhet. Dette må ses i sammenheng med at lovutkastet legger opp til at de enheter som velger å registrere seg i registeret plikter å registrere opplysninger om enhetens kategori (aktivitetsområde), jf. utkastet § 6 første ledd. Tanken er at det offentlige kan benytte seg av opplysningene om aktivitetsområder i forbindelse med tiltak om tildeling av støtte, utforming av skatt- og avgiftspolitikkk mv., se nærmere i pkt. 3.2.2.

Videre er det et formål med et frivillighetsregister å styrke og bevare grunnlaget for frivillig virksomhet og dermed å gi slik virksomhet legitimitet. Frivillighetsregisteret er basert på at registreringsenhetene er selvstendige rettssubjekter, at de kan ha rettigheter og plikter, egen formue og gjeld, jf. utkastet § 4. Det er også basert på offentlig innsyn i de registrerte opplysningene, jf. utkastet § 16. Disse forhold må antas å medvirke til en realisering av det nevnte formålet. Se nærmere om legitimeringsfunksjonen i pkt. 3.2.3.

Det er også et formål med et frivillighetsregister at det skal bidra til å legge forholdene til rette for

forskning omkring den tredje sektor ved at forskningen kan benytte seg av de registrerte opplysningene om registreringsenhetene. Det må antas at dette også vil kunne få betydning ved utarbeidelse av offentlig statistikk. Disse formålene er imidlertid av noe subsidiær karakter og er ikke nevnt uttrykkelig i lovutkastet, se nærmere i pkt. 3.2.4.

§ 2 Frivillighetsregister. Organisasjon mv.

Staten har ansvaret for oppretting, organisering og drift av et frivillighetsregister.

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

Spesialmerknad:

Arbeidsgruppen legger opp til at etableringen av et frivillighetsregister er en offentlig oppgave og at organiseringen og driften av et slikt register ligger under staten, jf. første punktum. Arbeidsgruppen har også vurdert alternative eier- og organisasjonsformer, jf. pkt. 3.4.2.

Arbeidsgruppen har ikke sett det som sin oppgave å utforme detaljerte regler om organisasjon, administrasjon og føringen av et frivillighetsregister. Dette er heller ikke noe som er egnet for lovfesting. Når det spesielt gjelder lokaliseringen av et frivillighetsregister, har arbeidsgruppen oppfattet dette å ligge utenfor mandatet.

Arbeidsgruppen presiserer for ordens skyld at den har foretatt en vurdering av alternativer for organisasjon av et frivillighetsregister og tatt standpunkt til hvilken modell som bør ligge til grunn for organiseringen. Det er gjennomføringen på detaljplanet forskriftshjemmelen i annet ledd retter seg mot. Se nærmere om organiseringen mv. av et frivillighetsregister i pkt. 3.4. Tilsvarende gjelder for føringen av registeret. Lovutkastet inneholder en rekke regler om dette, jf. utkastet §§ 8-20, og forskriftshjemmelen tar bare sikte på å dekke mer detaljerte rutiner som det kan vise seg å bli behov for å regulere.

Det er arbeidsgruppens forutsetning at oppslag mot registeret som hovedregel skal være gratis, se utkastet § 16 første ledd, men at det kan beregnes gebyr for spesielle tjenester som for eksempel sammenstilling av opplysninger, se pkt. 3.8.3.

Selve finansieringen av registeret er det redegjort for i pkt. 3.8.4. Det legges der opp til at finansieringen dels skal skje gjennom en etableringsavgift (i form av en engangsavgift) og dels gjennom en årlig avgift for å kunne stå registrert. I utkastet § 2 annet ledd annet punktum gis det en hjemmel for departementet til å gi regler om fastsettelsen av disse avgiftene.

§ 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:

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

Spesialmerknad:

Arbeidsgruppen legger opp til at registerets anvendelsesområde bestemmes ved å sammenholde bestemmelsen i utkastet § 3 om frivillig virksomhet med bestemmelsen i utkastet § 4 om registreringsenheter. Utkastet § 3 definerer frivillig virksomhet. Dermed angis lovutkastets og registreringsordningens saklige virksomhetsområde samtidig som det markeres en «nedre» grense for hva frivillighetsregisteret og loven tar sikte på å omfatte. Paragraf 4, som stiller krav til registreringsenheter, innebærer at ikke all aktivitet som ut fra en bedømmelse av aktivitetsområde etter § 3 kan anses som frivillig virksomhet, hører under loven som registreringsenheter. Dermed faller ikke all frivillig virksomhet inn under frivillighetsregisteret. På den annen side er det bare aktiviteter som kan anses som frivillig virksomhet etter § 3, som kan gjøres til registreringsenheter etter § 4.

Arbeidsgruppen viker tilbake fra å legaldefinere «frivillig organisasjon» og la dette begrepet være avgjørende for registerets og lovens anvendelsesområde. Se nærmere om begrunnelsen for dette under pkt. 3.6.2. Arbeidsgruppen har i stedet valgt å definere frivillig virksomhet og dermed designert et operasjonelt begrep som avgrensningskriterium i stedet for et institusjonelt.

Arbeidsgruppen har vurdert flere alternative måter å angi lovens og registerets virksomhetsområde på, jf. utkastet pkt. 3.6.2 og 3.6.3. Utfordringen er å velge et avgrensningskriterium som både er egnet til å inkludere og ekskludere de livs- og aktivitetsområder man ut fra en lovgivningspolitisk vurdering ønsker i og utenfor et slikt register og samtidig oppnå en avgrensning som lovteknisk er gjennomførbar og rimelig entydig. Arbeidsgruppen har som foran påpekt latt det avgjørende være om registreringsenheter kan sies å drive «frivillig virksomhet». Arbeidsgruppen har også når det gjelder innholdet i definisjonen frivillig virksomhet, vurdert flere alternativer og har valgt å definere frivillig virksomhet som aktiviteter som «ikke er fortjenestebasert», jf. utkastet § 3 annet ledd annet punktum.

Det nærmere innholdet i dette begrepet er det søkt redegjort for i pkt. 3.6.3. Kjerneområdet for definisjonen er aktiviteter der det ikke utøves økonomisk virksomhet og der det ikke foretas utdelinger til eiere. Skoleeksemplet på frivillig virksomhet er aktiviteter som skjer i regi av en ideell, ikke økonomisk forening. Men også aktiviteter i regi av stiftelser, der det foretas utdelinger, omfattes. Imidlertid åpner lovutkastet for at visse stiftelser og visse selskaper kan få stilling som registreringsenhet, jf. utkastet § 4. Stiftelser foretar utdelinger og selskaper driver økonomisk virksomhet, men lovutkastet bygger likevel på at disse aktivitetene i den aktuelle sammenheng ikke er fortjenestebasert. Avgrensningen av virksomhetsområdet i utkastet § 3 må sammenholdes med den institusjonelle avgrensningen av registreringsenheter i utkastet § 4 for å oppnå et samlet bilde av hva som faller innenfor og utenfor registeret. Når det gjelder det nærmere innholdet i begrepet frivillig virksomhet, viser arbeidsgruppen til pkt. 3.6.3.

I annet ledd fastsettes det enkelte aktiviteter som faller utenfor området for frivillig virksomhet. Angivelsen er ikke uttømmende. Den kan altså ikke tolkes antitetisk (motsetningsvis), slik at all annen aktivitet det kan være tvil om og som ikke faller innenfor annet ledd, utgjør frivillig virksomhet. Begrunnelsen for at arbeidsgruppen velger å angi spesielt to områder som faller utenfor virksomhetsområdet for registreringsordningen er gitt i pkt. 3.6.3. Det henger først og fremst sammen med at lovens ordlyd – her annet ledd – gir et fortolkningsgrunnlag for å holde stiftelser som det offentlig har full organisatorisk kontroll med, utenfor registreringsordningen, jf. annet ledd nr. 1. Avgrensningen i annet ledd nr. 2 er tatt med for å gjøre det klart at aktiviteter basert på samvirkeprinsipper faller utenfor.

§ 4 Registreringsenheter

Registrering i frivillighetsregisteret er en rett som tilordnes følgende registreringsenheter:

- 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.

Spesialmerknad:

Det er en grunnleggende premis for arbeidsgruppen at de registreringsberettigede enhetene må være juridiske personer som i kraft av å være nettopp dette kan ha rettigheter, plikter, formue og gjeld og være ansvarlige i forhold til rettsregler, se nærmere under pkt. 3.6.4.1.

Arbeidsgruppen legger til grunn at fysiske personer ikke kan være registreringsenhet og heller ikke enkeltmannsforetak. Det skyldes at en inkludering av slike enheter vil sprengte rammen for hva som med naturlighet kan anses som frivillig virksomhet og gi mulighet for omgåelser der enkeltpersoner begunstiger seg på bekostning av den frivillige virksomheten. Heller ikke ansvarlige selskap kan gjøres til registreringsenhet. I praksis er det sjelden at ansvarlig selskap har noen funksjon i forbindelse med frivillig virksomhet, og det er neppe noe behov for at slike selskap skal kunne registrere seg i frivillighetsregisteret. Å åpne registeret for ansvarlig selskap vil også legge forholdene til rette for omgåelser, ettersom slike selskap typisk driver økonomisk virksomhet og har eiere utenfor den tredje sektor som det foretas utdelinger til.

Foreninger bør derimot inngå som registreringsenhet, ettersom de fleste frivillige organisasjoner er foreninger/forbund (som juridisk er det samme), jf. utkastet § 4 første ledd bokstav a. Det er imidlertid neppe noen grunn til at foreninger som driver økonomisk virksomhet (økonomiske foreninger) skal kunne være registreringsberettigede enheter. Slike vil for øvrig oftest være organisert som samvirkeforetak og faller av denne grunn utenfor lovutkastet, jf. utkastet § 3 annet ledd nr. 2. Hva som er en forening må fastsettes konkret i forhold til rettspraksis og juridisk teori, jf. nærmere de alminnelige merknadene pkt. 3.6.4.2 og Woxholth, Foreningsrett, annen utgave, Oslo 1999, s. 42 flg.

Stiftelser bør også gis status som registreringsenhet, jf. utkastet § 4 første ledd bokstav b, selv om en stiftelse typisk har en mindre demokratisk oppbygning enn en forening. Stiftelser bør inkluderes fordi atskillig frivillig virksomhet er organisert i stiftelsesform («aktivitetsstiftelser»). Arbeidsgruppen har vurdert å avgrense mot stiftelser som foretar utdelinger, fordi utdelingsstiftelser/avkastningsstiftelser i praksis foretar utdelinger til en rekke formål og til enkeltpersoner. En del av disse formålene ligger utenfor hva man med naturlighet kan anse som frivillig virksomhet. Imidlertid har arbeidsgruppen blitt stående ved at en generell utelukkelse av stiftelser som foretar utdelinger vil favne for vidt, ettersom det vil utelukke stiftelser som for eksempel utdeler midler til en forening som driver frivillig virksomhet. Arbeidsgruppen har derfor valgt å inkludere stiftelser – både alminnelige (utkastet § 4 første ledd bokstav b) og næringsdrivende (utkastet § 4 første ledd bokstav c) – som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet. Dette ekskluderer en registrering av familienstiftelser, som i lovutkastets mening ikke anses som frivillig virksomhet. I lovutkastet er det videre lagt opp til at stiftelser som har adgang til å foreta eller foretar utdelinger til enkeltpersoner faller utenfor, jf. den generelle bestemmelsen i utkastet § 4 annet ledd. Se nærmere om begrunnelsen for disse avgrensningene i pkt. 3.6.4.3.

Hvilke kriterier som gjelder ved fastsettelsen av stiftelsesbegrepet må avgjøres på bakgrunn av legaldefinisjonen i stiftelsesloven § 2, se nærmere Woxholth, Stiftelser etter stiftelsesloven 2001, Oslo 2001, s. 125 flg. og Knudsen og Woxholth, Stiftelsesloven med kommentarer, Oslo 2004, s. 26 flg.

Et særlig spørsmål er om aksjeselskap bør kunne få status som registreringsenhet. (Se om ansvarlig selskap foran). Dette reiser prinsipielle spørsmål i forhold til grunnkravet om frivillig virksomhet, ettersom det typiske ved selskaper er at de er fortjenestebaserte. For aksjeselskap kommer spørsmålet om disse kan gis status som registreringsenhet på spissen, fordi det i praksis er en del frivillig virksomhet som har organisert «sideaktiviteter» i aksjeselskaps form, for eksempel selskaper som selger produkter og/eller tjenester til eller for den ideelle virksomheten, og som har til hensikt å realisere eller finansiere denne. Arbeidsgruppen ser at det er et visst behov for at slike selskaper skal kunne få status som registreringsenheter, og finner ikke avgjørende mothensyn. Forutsetningen er at eventuelle utdelinger utelukkende går til den frivillige virksomheten, jf. utkastet § 4 første ledd bokstav d. Det vises til redegjørelsen i pkt. 3.6.4.5.

I annet ledd angis det at enhet som har adgang til å foreta utdelinger til fysisk person eller som

foretar slike utdelinger ikke kan få stilling som registreringsenhet. Ikke-økonomiske foreninger kan overhodet ikke foreta utdeling til eiere og det er upraktisk at de foretar utdelinger til andre enkeltpersoner, så problemstillingen er i første rekke praktisk i forhold til stiftelser og aksjeselskap. Særlig i forhold til stiftelser som foretar utdelinger til familiemedlemmer, alminnelig trengende (som i praksis vil være enkeltpersoner), studenter osv. er det imidlertid av betydning å presisere at slike stiftelser ikke kan få plass i registeret. Det vises til drøftelsen i pkt. 3.6.4.3. Tilsvarende gjelder i forhold til registreringsberettigede aksjeselskap. Her ligger begrunnelsen for å nekte registrering i første rekke i omgåelseshensyn ved at aksjeselskap som tilsynelatende utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet i realiteten (også) forestår utdelinger til eiere som fysiske personer.

§ 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.

Spesialmerknad:

Bestemmelsen tar sikte på å definere og forklare relasjonen mellom frivillighetsregisteret og Enhetsregisteret. Arbeidsgruppen legger opp til en enkel registreringsordning uten dobbelt lagring av opplysninger, jf. pkt. 3.4.4.2, der Enhetsregisteret anvendes som «grunnmur» for frivillighetsregisteret. I praksis innebærer det at Enhetsregisteret og dets registerfører av registreringsenheten mottar opplysninger fastsatt i enhetsregisterloven §§ 5 og 6, mens frivillighetsregisteret og dets registerfører mottar (tilleggs) opplysninger om forhold som nevnt i lovutkastet her, jf. utkastet § 6. Hertil kommer at regnskapsopplysninger registreres i Regnskapsregisteret, jf. utkastet § 7. Det er arbeidsgruppens forutsetning at brukere av frivillighetsregisteret skal kunne hente samtlige opplysninger om enheter som er registrert der ett og samme sted, selv om opplysningene fysisk ligger i ulike databaser. Om registreringsordningen og forholdet til Enhetsregisteret, se nærmere pkt. 3.4.3 og 3.4.4. Vedrørende plikten til å registrere opplysninger om styre, se pkt. 3.7.2.

§ 6 Registreringspliktige og registreringsberettigede opplysninger

I frivillighetsregisteret skal det registreres opplysninger om enhetens kategori og eventuelle relasjo-

nelle forhold i henhold til kriterier for kategorisering fastsatt i forskrift.

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.

Spesialmerknad:

Bestemmelsen tilsikter å redegjøre for de opplysninger som skal og kan registreres i frivillighetsregisteret. Den må ses i sammenheng med utkastet § 5 som angir registreringsplikt for visse opplysninger i Enhetsregisteret.

Første ledd foreskriver registreringsplikt for opplysninger om enhetens kategori og eventuelle relasjonelle forhold, i henhold til kriterier for kategorisering fastsatt i forskrift. Forutsetning for plikten er at enheten benytter seg av retten til å registrere seg. Bestemmelsen må ses i sammenheng med politikktutformingsfunksjonen, jf. pkt. 3.2.2, og anvendelsen av malen for kategorisering fra Johns Hopkins prosjektet, jf. pkt. 3.7.7.

Annet ledd fastslår en registreringsrett for en forenings vedtekter og en angivelse av minstekrav til en forenings vedtekter, dersom det gjøres bruk av registreringsretten. Det presiseres at det må sondres mellom det å fremlegge vedtekter for registerføreren ved første gangs registrering, noe som er et krav for samtlige foreninger som ønsker å registrere seg, jf. utkastet § 8 annet ledd annet punktum. Disse vedtektene kan enhver få innsyn i ved henvendelse til registeret. Det er imidlertid bare hvis vedtektene registreres, at det foreligger en plikt til å registrere vedtektsendringer, jf. utkastet § 10. Det innebærer at det bare er for foreninger som gjør bruk av registreringsretten for vedtekter at det er mulig å få innsyn i oppdaterte vedtekter. En stiftelse og et selskaps vedtekter (og endringer i disse) skal registreres etter stiftelsesloven og foretaksregisterloven, og det er unødvendig å fastslå en registreringsplikt i lov om frivillighetsregister. Vedrørende den nærmere begrunnelsen for frivillig registrering av en forenings vedtekter, se pkt. 3.7.3.

Tredje ledd bygger på den forutsetning at det bare er stiftelser og aksjeselskap blant registreringsenhetene i et frivillighetsregister som har en ubetinget regnskapsplikt etter regnskapsloven og

innsendelsesplikt til Regnskapsregisteret etter regnskapsloven kapittel 8. Det er bare visse foreninger som har slike plikter, jf. pkt. 3.7.5. Tredje ledd gjelder enheter – i praksis foreninger – som likevel på frivillig basis velger å rapportere regnskapsopplysninger til Regnskapsregisteret; en mulighet det åpnes for i utkastet § 7. For slike enheter bestemmes det i tredje ledd at disse plikter å registrere opplysninger i frivillighetsregisteret 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.

Spesialmerknad:

I første punktum er det for ordens skyld – i informasjonsøyemed – angitt at rapportering av regnskapsopplysninger for stiftelser, aksjeselskap og regnskapspliktige foreninger skjer etter reglene i regnskapsloven kapittel 8.

I annet punktum er det hjemlet en særlig rett for foreninger som ikke er regnskapspliktige etter regnskapsloven til å rapportere regnskapsopplysninger til Regnskapsregisteret. Forutsetningen er at slike foreninger, selv om det ikke er obligatorisk etter lovgivningen, avlegger et regnskap. Arbeidsgruppen har vurdert nærmere om det i lov om frivillighetsregister bør innføres en regnskaps- og revisjonsplikt for foreninger som ikke er regnskapspliktige etter regnskapsloven, men har kommet til at dette ikke er velbegrunnet, jf. pkt. 3.7.5. Arbeidsgruppen har også vurdert grunnleggende forhold omkring regnskapsrapportering til Regnskapsregisteret, jf. pkt. 3.7.6. Detaljene bør fastsettes i forskrift, jf. tredje punktum.

§ 8 Dokumentasjon av opplysningene

Det kreves skriftlig erklæring fra styre, daglig leder, forretningsfører eller tilsvarende kontaktperson, jf. § 11, om at de opplysninger som meldes er riktige.

Registerfører kan kreve fremlagt den dokumentasjon som anses nødvendig for å vurdere om

det som meldes er riktig. Ved første gangs registrering av forening skal foreningen fremlegge foreningens vedtekter.

Spesialmerknad.

Bestemmelsen har sitt forbilde i enhetsregisterloven § 8, men er dels «smalere» og dels «videre» enn denne bestemmelsen. Den tar sikte på å sørge for at de opplysninger som meldes til registeret stemmer overens med de virkelige forhold. Arbeidsgruppen nevner i den forbindelse at frivillighetsregisteret ikke tilsikter å ha en positiv og negativ troverdighet for de registrerte opplysningene som for eksempel et næringsregister som Foretaksregisteret. En registrering etablerer således ikke legitimasjonsvirkninger i forhold til tredjemenn, som medkontrahenter mv. Det er likevel viktig å sikre at de registrerte opplysningene i størst mulig grad er i samsvar med det som faktisk er tilfellet. Dette søkes gjennomført ved at det inngis erklæring som bekrefter at meldte opplysninger er riktige, jf. første ledd.

I annet ledd første punktum gis registerføreren en hjemmel til å kreve fremlagt den dokumentasjon han anser nødvendig for å bedømme om det som meldes er riktig. Det kan være dokumenter knyttet til stiftelsen, regnskapsopplysninger mv.

Annet ledd annet punktum foreskriver at en forening ved første gangs registrering skal fremlegge vedtektene. Det forutsettes altså at registreringsberettiget forening har vedtekter. Plikten til å fremlegge vedtektene gjelder helt uavhengig av om foreningen velger å registrere disse, jf. om sistnevnte, utkastet § 6 annet ledd. Begrunnelsen for plikten til å fremlegge vedtektene er at dette vil være det sentrale dokument registerføreren har for å vurdere om enheten i juridisk forstand er en forening.

§ 9 Oppfyllelse av meldingsretten ved førstegangsmelding

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

Spesialmerknad:

Utkastet § 9 har sin parallell i enhetsregisterloven § 13, men er spesielt tilpasset frivillighetsregisteret, der det foreligger registrerings- og meldingsrett og ikke registrerings- og meldingsplikt. Bestemmelsen er strengt tatt ikke nødvendig, fordi utkastet §§ 5 og 6 foreskriver hvilke opplysninger som skal og kan registreres. Den er likevel tatt med

i lovutkastet av hensyn til informasjon til registreringsenhetene og brukerne av frivillighetsregisteret og må ses i sammenheng med utkastet § 10 om endringsmeldinger (som altså kommer i tillegg til førstegangsmeldingene). Ved å sammenholde utkastet § 9 med utkastet § 10 får man oversikt over hvordan alle former for meldinger oppfylles, dvs. både førstegangsmelding og endringsmelding.

Velger en enhet først å registrere seg i frivillighetsregisteret, foreligger det en plikt til å melde og registrere opplysninger som nevnt i utkast til lov om frivillighetsregister § 5 til Enhetsregisteret og opplysninger som nevnt i utkastet § 6 første ledd til frivillighetsregisteret. Dersom en forening velger å benytte seg av retten til å registrere vedtektene sine, skal det skje til frivillighetsregisteret etter utkastet § 6 annet ledd. Hvis en ikke regnskapspliktig forening velger å rapportere regnskapsopplysninger, skal det skje til Regnskapsregisteret, jf. utkastet § 7.

§ 10 Endringsmelding

Den enkelte registreringsenhet skal uten ugrunnet opphold melde endringer i opplysninger som nevnt i § 6 første ledd til frivillighetsregisteret. Dersom en forenings vedtekter er registrert etter § 6 annet ledd, gjelderplikten etter første punktum også endringer i vedtektene. Dersom en forenings regnskapsopplysninger er registrert etter § 6 tredje ledd, jf. § 7, gjelderplikten etter første punktum også endringer i de registrerte regnskapsopplysningene.

Spesialmerknad:

Bestemmelsen har sitt forbilde i enhetsregisterloven § 15. Den er nødvendig for at registeret til enhver tid skal være oppdatert i forhold til «virkeligheten». Dersom det bare vedtas regler om førstegangsmelding og ikke om endringsmeldinger, vil det føre til at registeret ikke er oppdatert i forhold til endringer som har funnet sted etter førstegangsmeldingen.

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

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

Spesialmerknad:

Regelen har enhetsregisterloven § 14 som sin parallell, men er spesielt tilpasset registreringen i

frivillighetsregisteret. Det er tilstrekkelig at en av de nevnte pliktsubjektene besørger at opplysningene meldes. Plikten påhviler imidlertid prinsipielt alle pliktsubjektene, som hver for seg har et selvstendig ansvar for at opplysningene blir meldt.

§ 12 Pålegg om melding. Sletting

Dersom en enhet velger å registrere seg i frivillighetsregisteret og registerfører 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 annet ledd ikke etterkommes, kan registerfører slette enheten fra registeret.

Spesialmerknad:

Bestemmelsen samsvarer i det alt vesentlige med enhetsregisterloven § 16. Det er imidlertid nødvendig med en særlig lovregulering for at den også skal få anvendelse i forhold til frivillighetsregisteret.

§ 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. Straks opplysningene er funnet i orden, skal de innføres i registeret.

Spesialmerknad:

Regelen er bygget over enhetsregisterloven § 17 og er spesielt tilpasset frivillighetsregisteret.

§ 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.

Spesialmerknad:

Bestemmelsen har sitt forbilde i enhetsregisterloven § 18 og har samme formål og tilnærmet samme virkefelt.

§ 15 Registreringsnektelse

Finner registerfører at vilkårene for registrering av 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.

Spesialmerknad:

Bestemmelsen tilsvarener enhetsregisterloven § 19.

§ 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.

Spesialmerknad:

Bestemmelsen har sin parallell i enhetsregisterloven § 22. Den slår fast at det for frivillighetsregisterets del er slik at enhver har rett til å få tilgang til og utskrift av opplysninger i registeret. Utgangspunktet er at oppslag mot registeret er gratis. Imidlertid er det i annet ledd gitt en hjemmel for departementet til å gi nærmere regler om hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelige og om at det skal betales gebyr for tjenestene. Arbeidsgruppen viser til pkt. 3.8.3. Det er en forutsetning at gebyr bare skal kunne kreves der frivillighetsregisteret yter spesielle tjenester som for eksempel å sammenstille opplysninger fra og om flere enheter. Når det gjelder finansieringen av etableringen og driften av et frivillighetsregister, vises det til pkt. 3.8.4 og til utkastet § 2 annet ledd tredje punktum.

§ 17 Retting av feil

Dersom en innføring i registeret er uriktig eller det på annen måte er gjort feil i forbindelse med registrering, 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 registerførereren ta inn en opplysning om feilen i registeret. Samtidig skal han pålegge enheten å gi ny melding innen en bestemt frist.

Spesialmerknad:

Bestemmelsen samsvarer med enhetsregisterloven § 25.

§ 18 Sletting av opphørte enheter

Dersom registerførereren har grunn til å tro at en enhet er opphørt, skal han varsle enheten eller den meldepliktige kontaktperson om at 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.

Spesialmerknad:

Bestemmelsen i utkastet § 18 første punktum samsvarer med enhetsregisterloven § 26 første ledd første punktum. Annet punktum i utkastet § 18 må ses i sammenheng med utkastet § 2 annet ledd annet punktum og bemerkningene i utkastet pkt. 3.8.4 om finansieringen av registeret gjennom en avgiftsordning.

§ 19 Klage

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

Spesialmerknad:

Bestemmelsen må ses i sammenheng med arbeidsgruppens vurderinger og standpunkt i utkastet pkt. 3.7.9. Det legges der opp til at registerførerens vedtak ikke skal påklages etter forvaltningslovens alminnelige regler til overordnet instans som i dette tilfellet er departementet, men til en særskilt nemnd oppnevnt av departementet. Formålet er å sikre en brukerdeltagelse, særlig når det gjelder bedømmelsen av spørsmål om hva som med naturlighet kan anses som «frivillig virksomhet» i lovens forstand. Arbeidsgruppen legger til grunn at representanter for frivillig virksomhet spesielt når det gjelder dette spørsmålet, har kunnskap og erfaring de kan bidra med under en klagesaksbehandling, som utfyller den juridiske kompetansen både hos registerførereren som førsteinstans og departementet som annen instans etter forvaltningslovens alminnelige regler om klage. Det vises til utkastet pkt. 3.7.9.

§ 20 Elektronisk kommunikasjon

Krav i eller i medhold av denne lov om underskrift eller om at klage, underretning eller liknende skal gis skriftlig, er ikke til hinder for bruk av elektronisk kommunikasjon.

Spesialmerknad:

Bestemmelsen er et resultat av at det i en rekke lover er blitt innført regler om at elektronisk kommunikasjon likestilles med papirbasert, jf. Ot.prp. nr. 67 (2005-2006). Dette forutsetter imidlertid at forholdene legges til rette for elektronisk kommunikasjon. Bestemmelsen er altså ingen regel som hjemler et krav om å få gjennomføre elektronisk kommunikasjon med registeret, men en regel som – når forholdene er lagt til rette for det – gir grunnlag for å likestille elektronisk kommunikasjon med papirbasert.

§ 21 Forskrifter

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

Spesialmerknad:

Flere steder i lovutkastet er det gitt særskilte forskriftshjemler til departementet. Utkastet § 21 gir en generell hjemmel for departementet til å gi

forskrifter til utfylling og gjennomføring av loven som i første rekke har betydning i forhold til tilfelle som ikke er dekket direkte av de øvrige forskriftshjemlene.

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

Spesialmerknad:

Bestemmelsen tilsvarener enhetsregisterloven § 29.

§ 23 Ikrafttreden

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Spesialmerknad:

Utkastet § 23 hjemler en rett for Kongen til å bestemme lovens ikrafttredelsestidspunkt.

Vedlegg 1

Hvor omfattende kan et frivillighetsregister bli?

Notat til Arbeidsgruppe for utredning av etablering av et frivillighetsregister

Karl Henrik Sivesind, Institutt for samfunnsforskning, 19. mai 2006

Hvor mange og hva slags organisasjoner som potensielt vil kunne bli registrert i et frivillighetsregister, avhenger av hvilke avgrensninger, forpliktelser og ansporinger som måtte gjelde. For at man skal kunne danne seg et bilde av hvilke konsekvenser ulike opplegg vil kunne ha, presenteres i det følgende noen analyser av antall medlemmer og organisasjoner innen frivillig sektor. Hvorvidt organisasjonene har betalte ansatte og størrelsen på årsomsetningen trekkes også inn.

I den norske delen av Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project fant man at det i 1997 var 112 500 frivillige organisasjoner i Norge (Sivesind et al. 2002). Dette omfatter alt fra lokallag til fylkes- og regionlag og nasjonalledd, samt enkeltstående organisasjoner. Anslaget omfatter ikke bare medlemsbaserte organisasjoner, men også stiftelser og tjenesteutførende organisasjoner, særlig innen kultur, utdanning, helse og sosiale tjenester. De viktigste kriteriene på en frivillig organisasjon i Hopkinsundersøkelsen var at den ikke overfører overskudd til eiere eller andre, ikke er underlagt offentlige styring, medlemskap er frivillig, og det dreier seg om organisasjoner med en viss varighet og en styringsstruktur.

Til sammenligning kan nevnes at Enhetsregisteret per første halvår 2005 hadde ca. 27 000 foreninger. Det var 792 foreninger registrert i Foretaksregisteret, 4 632 i Arbeidsgiverregisteret, 1 809 i Merverdiavgiftsmanntallet, mens ca. 20 000 foreninger bare er registrert i Enhetsregisteret. I tillegg kommer ca. 9 000 stiftelser som etter hvert skal inngå i Stiftelsesregisteret (Notat fra Brønnøysundregistrene til Arbeidsgruppen for utredning av etablering av frivillighetsregister, 28.11.2005).

Et stort antall av organisasjoner som vil inngå i et frivillighetsregister er dermed allerede registrert i Enhetsregisteret, dette omfatter særlig organisasjoner med sysselsetting og en viss økonomisk aktivitet. Mange frivillige organisasjoner kommer i Enhetsregisteret fordi de trenger et organisasjons-

nummer slik at det kan opprettes bankkonto i organisasjonens navn.

Siden 2002 har antallet organisasjoner i Enhetsregisteret økt med 25 %, i følge notatet fra Brønnøysundregistrene. Betyr dette at feltet er i vekst, eller er det bare registreringene som har økt? I det følgende presenteres noen analyser av endringer fra 1997 til 2004 som kan si noe om endringer i omfanget av frivillig sektor, og antyde hvor mange organisasjoner som ikke er registrert og hva som kjenneegner dem.

Endringer i antall organisasjoner og medlemskap 1997 – 2004

Den norske befolkningen er medlemmer i mange organisasjoner. I 2004 var 85 prosent medlem i minst én organisasjon, 60 prosent var medlem i to organisasjoner og 38 prosent var medlem i tre eller flere organisasjoner i følge Levekårsundersøkelsen (LKU). Det har bare skjedd ubetydelige endringer siden 1997. LKU har høy svarprosent og dekker de samme organisasjonskategoriene over en rekke år, med noen tilføyelser. Det utgjør derfor det beste materialet vi har for å si noe om endringer i medlemskap i frivillige organisasjoner over tid (Tabell 1.1).

Fritidsfeltet, som antakelig øker, er imidlertid svakt dekket opp i undersøkelsens kategorier. Kategorien «Friluftsansjon» ble innført i 2001 og bedret situasjonen noe, men fremdeles mangler en kategori som omfatter hobbyer (f.eks. båtforeninger, sjakk/bridge, dyreeiere) og aktiviteter som rollespill, data, «fantasy» som har vokst fram de siste tjue åra. Kategorien «Solidaritets- og menneskerettighetsorganisasjon» ble innført i 2004. Det er det nærmeste man kommer bistandsfeltet. Når flere kategorier innføres, får de som skal svare bedre hjelp til å huske hvilke organisasjoner de er med i. Ellers er de henvist til kategorien «Andre organisasjoner». Det øker også rapporte-

Tabell 1.1 Andel av befolkningen (15 år og over) som er medlem av ulike typer organisasjoner, 1997 – 2004 (prosent)

	1997	2001	2004
Fagforening/arb.takerorg.	43	43	45
Bransje, nærings- eller yrkesorg.	11	15	12
Funksjonshemmedes interesseorg. o.l.	4	5	5
Politisk parti	9	8	8
Kristelig/religiøs forening	7	7	7
Kvinneorganisasjon o.l.	3	2	3
Idrettslag/forening	29	28	26
Musikkforening/korps/kor/kunst o.l.	10	11	10
Friluftorganisasjon o.l.		12	15
Bobyggerlag/leieboerforen. o.l.	15	16	18
Helselag/sanitetsforening etc.	16	13	13
Pensjonist/foreldreforening o.l.	11	10	11
Lokal interessegruppe/aksjonsgruppe	4	4	4
Velforening o.l.	23	20	20
Miljøvernorganisasjon o.l.	5	6	5
Solidaritet/menneskerett.org.			5
Andre	21		20

ringen av antall medlemskap fordi en person kan ha medlemskap i flere kategorier.

Hovedinntrykket når vi sammenligner 1997 og 2004 er stabilitet (Tabell 1.1), de fleste endringene er så små at de kan tilskrives tilfeldige variasjoner. Reduksjonen i andelen som er medlemmer i Helse og sanitetsforening støttes av andre undersøkelser. Det gjør også framgangen til friluftorganisasjoner som f.eks. Turistforeningen. Boligbyggelag går litt fram mens velforeninger går tilbake. Dette kan skyldes at de som svarer er usikre på hva som er forskjellen på kategoriene. Nedgangen i andelen som er medlemmer i idrettslag stemmer ikke overens med at registrerte medlemmer og lokallag hos Norges Idrettsforbund øker svakt¹. Dette kan imidlertid skyldes forbedrete registreringsrutiner, og at det registreres antall medlemskap slik at enkeltpersoner som er med i flere organisasjoner telles flere ganger².

¹ http://www.ssb.no/emner/07/nos_kultur/nos_d315/tab/tab8.1.html

² Andre undersøkelser finner at antall medlemmer i Norges idrettsforbund har vært i nedgang siden 1998 (Se Samfunnspeilet nr. 4, 2004).

Andre endringer er ubetydelige. LKU gir alt i alt sterke holdepunkter for at frivillige medlemsorganisasjoner er inne i en svært stabil fase.

Et annet materiale som også gir inntrykk av stabilitet, er antall medlemmer og lokallag som rapporteres til Fordelingsutvalget til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i søknader om driftstilskudd. Antall tellende medlemmer har ligget på ca. 350 000 og antall lokallag på ca. 10 000 fra 1997 – 2004. Dette omfatter medlemmer opp til 26 år i organisasjoner med et visst antall medlemmer og utbredelse på landsbasis.³ Dette er et viktig supplement til spørreundersøkelser som sjelden har respondenter yngre enn 15 – 16 år. Det finnes mange organisasjonsmedlemmer som er yngre. Fordelingsutvalgets tall omfatter imidlertid ikke idretten, som hadde over en halv million medlemmer under 16 år i 2004.⁴

Den mest detaljerte kartlegging av befolkningens tilknytning til frivillige organisasjoner siden Hopkinsundersøkelsen i 1997 er Medborgerundersøkelsen fra 2001 (Tabell 1.2). Med 33 organisasjonskategorier gis det gode muligheter for å fordele medlemmer mellom ICNPO-kategorier, slik det ble gjort i Hopkinsundersøkelsen (Sivesind et al. 2002; Sivesind et al. 2004; Wollebæk et al. 2000). Forskjeller i undersøkelsesopplegget forårsaker imidlertid uregelmessigheter i noen kategorier. Et større antall kategorier i Medborgerundersøkelsen gjør at flere medlemskap blir registrert. Det øker sjansene for at en person har medlemskap i flere kategorier organisasjoner. Sett i forhold til stabiliteten i Levekårsundersøkelsene, er det imidlertid grunn til å advare mot å legge for stor vekt på sammenligninger av disse to undersøkelsene fra 1997 og 2001.

Til nå har vi sett på medlemskap, men det er *organisasjoner* som skal registreres i et frivillighetsregister. Alt i alt gir medlemsskapsundersøkelsene få holdepunkter for å anta at antall organisasjoner totalt har endret seg mye, eller at det har skjedd vesentlige endringer mellom organisasjonskategorier siden 1997 (Tabell 1.3). Tidligere forskning har vist at det er en nær sammenheng mellom medlemstall og antall organisasjoner. Det er imidlertid verdt å merke seg at av totalt 112 500 organisasjoner er det en stor andel lokallag med få medlemmer og liten økonomisk aktivitet. Siden det nettopp er lokallagene som antakelig fremdeles i liten grad er registrert i Brønnøysundregistrene, er det grunn til å se nærmere på hvilket omfang de

³ <http://www.fordelingsutvalget.no/>

⁴ http://www.ssb.no/emner/02/barn_og_unge/2006/tabel-ler/fritid/fritid1000.html

Tabell 1.2 Medlemskap i frivillige organisasjoner fordelt på ICNPO-kategorier, 1997 (Hopkinsundersøkelsen) og 2001 (Medborgerundersøkelsen)

ICNPO	Kategori	1997		2001	
		Medlemskap	Andel	Medlemskap	Andel
1	Kultur og rekreasjon	3 014 240	36 %	2 864 851	32 %
1 100	Kunst og kultur	520 858		505 650	
1 200	Idrett	1 137 874		932 187	
1 300	Rekreasjon og sosiale foreninger	1 355 508		1 513 045	
2	Utdanning og forskning	100 165	1 %	104 435	1 %
3	Helse	983 016	12 %	807 155	9 %
4	Sosiale tjenester	250 412	3 %	201 103	2 %
5	Natur- og miljøvern	94 155	1 %	87 631	1 %
6	Bolig- og lokalmiljø	1 060 800	13 %	1 162 007	13 %
7	Politiske- og interesseorganisasjoner	536 884	6 %	716 389	8 %
8	Legater og fremme av frivillighet	8 013	0 %		
9	Internasjonale organisasjoner	202 333	2 %	138 928	2 %
10	Tros- og livssynsorganisasjoner	328 541	4 %	350 945	4 %
11	Yrkes-, bransje- og fagforeninger	1 772 026	21 %	2 271 030	25 %
12	Andre	28 046	0 %	396 267	4 %

har. Anslaget over antall organisasjoner og fordeling i ICNPO-kategorier i Hopkinsundersøkelsen (Tabell 1.3) var basert på flere tallmaterier (Sivesind et al. 2002). En viktig del var en kartlegging av alle organisasjoner i Hordaland fylke (Wollebæk & Selle 2002). Dette er fremdeles det beste forskningsmaterialet som finnes når det gjelder lokallagsaktivitet i Norge.

Antall medlemsbaserte organisasjoner anslås ut fra Hordalandsundersøkelsen til ca. 100 000 på landsbasis (Tabell 1.4)⁵. Av disse har nesten 60 prosent færre enn 50 medlemmer, ingen ansatte og under femti tusen i årlig omsetning. Det er grunn til å anta at det må knyttes sterke forpliktelser eller ansporinger til frivillighetsregisteret for at særlig mange av disse skal registrere seg. Bare det å nå ut med informasjon om registeret til alle disse er en utfordring. Dette er den store underskogen i det norske organisasjonssamfunnet som sjelden dukker opp i statistikker eller beregninger, selv om den samlede betydningen av det frivillige arbeidet og medlemsaktiviteten som inngår er svært stor.

Hvis vi derimot ser på antall organisasjoner som kommer *over* tersklene, finner vi at en tredjedel har *flere* enn femti medlemmer. Under 9 prosent har ansatte medarbeidere hvorav de fleste jobber deltid, og bare 16 prosent har *mer* enn femti tusen i årlig omsetning. Dette tyder på at av medlemsorganisasjonene er det hovedsaklig de med

ansatte, høy omsetning og mange medlemmer som allerede er registrert i Enhetsregisteret. I tillegg kommer tjenesteytende organisasjoner som har flere ansatte, høy omsetning, og i en del tilfeller også mva-pliktig virksomhet.

Tabell 1.3 Antall frivillige organisasjoner fordelt på ICNPO-kategorier (Hopkinsundersøkelsen)

ICNPO	Kategori	Antall org.
1	Kultur og rekreasjon	48 513
1 100	Kunst og kultur	16 797
1 200	Idrett	13 611
1 300	Rekreasjon og sosiale foreninger	18 105
2	Utdanning og forskning	425
3	Helse	2 077
4	Sosiale tjenester	3 894
5	Natur- og miljøvern	416
6	Bolig- og lokalmiljø	12 160
7	Politiske- og interesseorganisasjoner	8 272
8	Legater og fremme av frivillighet	3 179
9	Internasjonale organisasjoner	687
10	Tros- og livssynsorganisasjoner	18 845
11	Yrkes-, bransje- og fagforeninger	13 652
12	Andre	394
Total		112 514

⁵ Takk til Dag Wollebæk for hjelp med disse beregningene.

Tabell 1.4 Frivillige organisasjoner etter størrelse, ansatte og omsetning (Hordalandsundersøkelsen)

	Estimert antall lag, aggre- gert til lands- basis	Pro- sent
Færre enn 50 medlemmer, ingen ansatte, under 50 000 i omsetning	59 100	58,5
- Flere enn 50 medlemmer	33 600	33,3
- Har ansatte	8 900	8,8
- Over 50 000 i omsetning	16 400	16,2
N	101 000 ¹	

¹ Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende.

Disse tallene illustrerer at et stort antall frivillige organisasjoner trenger enkle ordninger for å kunne omgås offentlig byråkrati på en hensiktsmessig måte. Man bør ikke stille for strenge krav eller pålegge store arbeidsbyrder til frivillig drevne, små lokallag. Krav til regnskap og dokumentasjon for å få momskompensasjon, driftsstøtte eller andre offentlige goder bør ikke forutsette store økonomiske eller administrative forkunnskaper. Det vil kunne øke den sosiale skjevheten blant de som tar på seg verv, eller rett og slett skremme frivillige bort fra organisasjonslivet. En stor del av disse små medlemsorganisasjonene er imidlertid

lokallag i regionale eller landsomfattende sammenlutninger. Det er derfor mulig å la sentralledet utføre en del av registreringsarbeidet som kan være nødvendig for at et frivillighetsregister skal fungere etter hensiktene. Den mer profesjonelt drevne delen av frivillig sektor, som har ansatte økonomiansvarlige og som til dels inngår kontrakter med stat, fylker eller kommuner, må man selv sagt kunne stille andre krav til. Det gjelder også rapportering til et frivillighetsregister. Hvor omfattende frivillighetsregisteret kan bli, avhenger dermed i stor grad av om man legger opp til at små lokallag skal registrere seg.

Referanser

- Sivesind, Karl Henrik, Håkon Lorentzen, Per Selle & Dag Wollebæk (2002), *The Voluntary Sector in Norway – Composition, Changes, and Causes*. Rapport 2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Sivesind, Karl Henrik, Håkon Lorentzen, Per Selle, Dag Wollebæk, S. Wojciech Sokolowski & Lester M. Salamon (2004), «Norway». I: Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski & Associates, red., *Global civil society: Dimensions of the nonprofit sector, Volume II*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Wollebæk, Dag & Per Selle (2002), *Det nye organisasjonssamfunnet – Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wollebæk, Dag, Per Selle & Håkon Lorentzen (2000), *Frivillig innsats*. Bergen: Fagbokforlaget.

Vedlegg 2

Oversikt over departementenes tilskudd til frivillige organisasjoner m.m.

Nedenfor følger en oversikt over departementenes tilskudd og tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner. Det eksisterer forholdsvis få tilskuddsordninger som er øremerket frivillige organisasjoner. I mange tilfelle mottar frivillige organisasjoner tilskudd fra generelle tilskuddsordninger. Oversikten inneholder ikke tilskudd eller tilskuddsordninger administrert av underliggende statlige organer. Oversikten er kun ment som en illustrasjon på omfanget av departementenes tilskudd og tilskuddsordninger der frivillige organisasjoner er mottakere og er ikke uttømmende.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

Tilskudd til:

Landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet
Lokale innvandrerorganisasjoner og frivillig virke
Funksjonshemmedes organisasjoner
Likemannsarbeid
Ferie- og velferdstilbud
Tiltaksplan mot fattigdom
Seniorpolitikk
Enkeltorganisasjoner
Nasjonale minoriteter
Sametinget

Barne- og likestillingsdepartementet:

Tilskudd til:

Frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU),
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjons Ungdom (FFOU)
Ungdom & Fritid
Frivillige organisasjoner på det familie- og likestillingspolitiske feltet
Mannssenteret REFORM
Aleneforeldreforeningen,
Foreningen 2 Foreldre
Vi som har et barn for lite
Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring
Organisasjoner innenfor barne- og ungdomsvernet
Adopsjonsforum
Verdens Barn

InorAdopt

Aktiviteter som styrker aksept for homofile og lesbiske

Prosjekter på barnevernfeltet

Organisasjoner på adopsjonsfeltet

Diverse prosjekter for å fremme frivillig aktivitet blant barn og Unge og/eller i regi av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner

Idebanken

Den europeiske ungdomskampanjen «All Different – All Equal»

Fiskeri- og kystdepartementet:

Prosjektstøtte til diverse formål

Tilskudd til kystkultur

Tilskudd til drift av velferdsstasjoner for fiskere

Tilskudd til informasjon om ressursforvaltning

Tilskudd til Redningsselskapet

Fornyings- og administrasjonsdepartementet:

Tilskudd til Seniornett

Forsvarsdepartementet:

Tilskudd til:

Det frivillige skyttervesen

FN Veteranenes Landsforbund

Folk og Forsvar

Den norske Atlanterhavskomiteé

Norske Reserveoffiserers Forbund

Kvinnens Frivillige Beredskap

Norges Lotteforbund

Forsvarsforening

Oslo Militære Samfund

Norsk Militært Tidsskrift

Diverse prosjektstøtte

Helse- og omsorgsdepartementet:

Tilskudd til:

Rusarbeid på frivillighetsområdet

Folkehelsearbeid som smittevern, fysisk aktivitet og forebygging av uønsket svangerskap og abort

Informasjons- og opplysningsvirksomhet mv.
Frivillige organisasjoner i tilknytning til opptrappingsplan for psykisk helse

Justisdepartementet:

Tilskudd til samfunnssikkerhet og beredskap
Tilskudd til frivillige organisasjoner i redningstjenesten
Tilskudd til spesielle rettshjelpstiltak

Kommunal- og regionaldepartementet:

- Kompetansetilskudd til:
- Blå Kors
- Frelsesarmeen
- Aktbo
- Kirkens Bymisjon
- Kirkens Sosialtjeneste
- Nabohjelp
- Det Norske Hageselskap
- Diverse boligbyggelag
- Handicapforbundet
- Blindeforbundet
- Norges Velforbund

Kultur- og kirkedepartementet:

Merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner
Tilskudd til:
Tros- og livssynsorganisasjoner
Råd for tros- og livssyn
Frifond
Frivillighet Norge
Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité
Lokale lag og foreninger
Aktivitetsutvikling og sosial integrasjon i idrettslag
Friluftstiltak for barn og ungdom
Landslaget Fysisk Fostring i Skolen
Landsforbundet Teatrets Venner
Landsomfattende musikkorganisasjoner
Nidarosdomens guttekor
Norges Døveforbund
Norges Ungdomskor
Norges Ungdomslag – folkedanssatsingen
Norges Ungdomssymfoniorkester
Norsk Folkemusikk- og danselag
Norske Kirkeakademiers Fellestråd
Oslo domkor
Folkeakademienes Landsforbund
Foreningen Norden
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Norske Kunstforeninger
Norsk Jazzforum (inkl. nasjonal jazzscene)

Norsk musikkråd
Norsk teaterråd
Noregs Mållag
Riksmålsforbundet
Landslaget for lokalhistorie
Norges kulturvernforbund
Norsk Folkeminnelag
Norsk Husflidslag
Landsforeningen Norske Malere
Norsk Billedhoggerforenings Skulpturkontor
Norske Billedkunstnere – NBK (Statens Kunstutstilling – Høstutstillingen og Stipendutstillingen)
Norske Grafikere (NG)
Norske Kunsthåndverkere (formidlingssentral)
Norske Tekstilkunstnere
Samorganisasjonen for kunstformidling i Nord-Norge – SKINN
Tegnerforbundet
Unge Kunstneres Samfund (UKS)
Barne- og ungdomsfilmklubben under Norsk Filmklubbforbund
Cinematket i Bergen
Cinematket i Trondheim
Sjømannskirken
Kristent Arbeid Blant Blinde
Kirkens ressurscenter mot vold og seksuelle overgrep
Det norske bibelselskap

Kunnskapsdepartementet:

Tilskudd til:
Ulike organisasjoner
Stiftelsen Arkivet
Fjellheimen leirskole
Den franske og Den tyske skolen i Oslo
Internatdrift ved Krokeide yrkesskole
Røde Kors Nordisk United World College
Friskoler
Friskoleorganisasjoner
Folkehøyskoler
Folkehøyskolerådet
Nordiske Folkehøyskoler
Studieforbund
Tilrettelegging av studier i utlandet
Velferdsarbeid
Bygging av studentboliger
Universitets- og høyskolerådet

Landbruks- og matdepartementet:

Tilskudd til:
Norges bygdekvinnelag
Norske 4H
OIKOS – Økologisk landslag

Biologisk dynamisk forening
Det Kgl. Selskap for Norges Vel
Norsk Gardsost
Norsk Villsaulag
Norsk landbruksmuseum
Norges Bygdeungdomslag
Det norske hageselskap
Dyrevernalliansen
Norges naturvernforbund
Jenter i Skogbruket
Stiftelsen Det norske Arboret
Det norske Skogselskap
Norges sopp- og nyttevekstforbund
Norges Bygdesagforening

Miljøverndepartementet:

Grunnstøtte til frivillige organisasjoner
Tilskudd til kompetanseformidling om miljøvennlig produksjon og forbruk

Nærings- og handelsdepartementet:

Tilskudd til minnesmerke etter Scandinavian Star
Tilskudd til Forum for kultur og næringsliv

Samferdselsdepartementet:

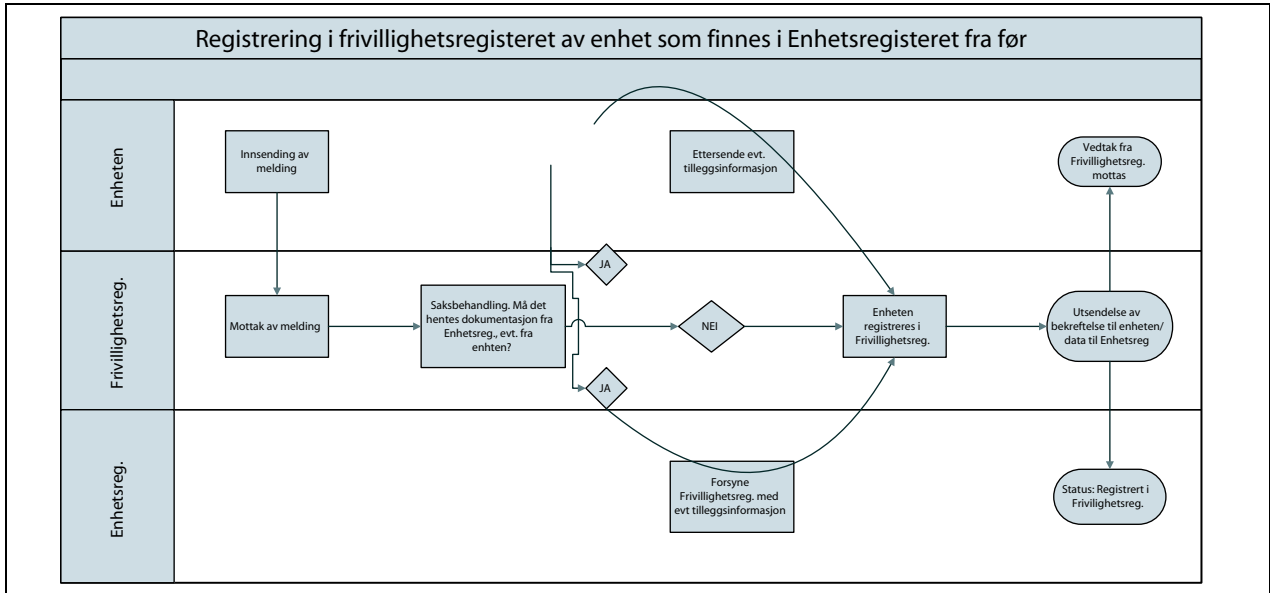
Tilskudd til:
Trygg Trafikk
Syklistenes Landsforening

Utenriksdepartementet:

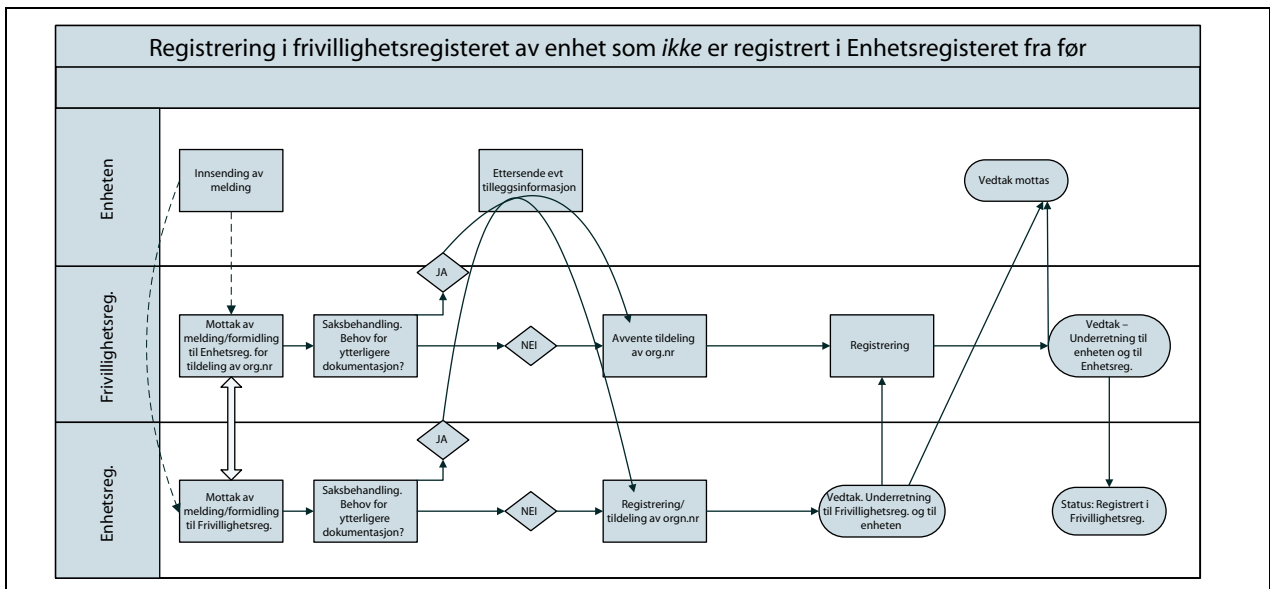
Tilskudd til:
Norske organisasjoner
Lokale frivillige organisasjoner
Regionale organisasjoner
Internasjonale organisasjoner
Uavhengige forskningsinstitusjoner

Vedlegg 3

Eksempler på mulig saksflyt ved nyregistrering



Figur 3.1



Figur 3.2

Vedlegg 4

Kategoriseringsmal fra The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

Tabell 4.1 Kategoriseringsmal fra The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

ICNPO	Engelsk ICNPO-kategori	Norsk ICNPO-kategori	Norske eksempler
1	<i>CULTURE & RECREATION</i>	<i>Kultur og rekreasjon</i>	
1 100	Culture and Arts	Kunst og kultur	Musikk, teater og dans, Kunst, brukskunst og arkitektur, Historie, litteratur og språk, Museer, samlinger og bibliotek, Tidsskrifter og medier, Andre kulturelle og kunstneriske aktiviteter
1 200	Sports	Idrett	Alle typer idrett, sport og trim, også skytterlag, bedriftsidrett og idrett for funksjonshemmede
1 300	Other Recreation & Service Clubs	Rekreasjon og sosiale foreninger	Friluftsliv og speideren, Motor og båtforening, Dyreeierklubber, Pensjonistlag, Studentsamfunn, Sosiale klubber (Rotary, Lions etc.), Andre hobby- og fritidsaktiviteter
2	<i>EDUCATION & RESEARCH</i>	<i>Utdanning og forskning</i>	
2 100	Primary & Secondary Education	Grunn og videregående utdanning	Barne- og ungdomsskoler, Videregående skoler, Folkehøgskoler, Universitet og høyskoler, Yrkesrettet/teknisk utdanning, Voksenopplæring og videreutdanning, forskning
2 200	Higher Education	Høgskole og universitet	
2 300	Other Education	Annen utdanning	
2 400	Research	Forskning og utvikling	
3	<i>HEALTH</i>	<i>Helse</i>	
3 100	Hospitals & Rehabilitation	Sykehus og rehabilitering	Sykehus, Rehabilitering, Pleie- og aldershjem, Psykiatriske institusjoner, Polikliniske helsetjenester, Alternativ medisin, Redningsarbeid og ambulansetjenester
3 200	Nursing Homes	Sykehjem	
3 300	Mental Health	Psykiatriske institusjoner	
3 400	Other Health Service	Andre helsetjenester	

Tabell 4.1 Kategoriseringsmal fra The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

<i>ICNPO</i>	<i>Engelsk ICNPO-kategori</i>	<i>Norsk ICNPO-kategori</i>	<i>Norske eksempler</i>
4	<i>SOCIAL SERVICES</i>	<i>Sosiale tjenester</i>	Barnehager, Familierrådgivning, Krisesentre og -telefoner, Tjenester for funksjonshemmede, Tjenester for eldre, Selvhjelp, Materiell hjelp til trengende, Barnevern, Tiltak for rusmiddelmissbrukere
4 100	Social Services	Sosiale tjenester	
4 200	Emergency & Relief	Krisehjelp og støttearbeid	
4 300	Income Support & Maintenance	Økonomisk og materiell støtte	
5	<i>ENVIRONMENT</i>	<i>Natur- og miljøvern</i>	
5 100	Environment	Natur- og miljøvern	Områdevern og områdeforvaltning,
5 200	Animals	Dyrevern	
6	<i>DEVELOPMENT & HOUSING</i>	<i>Bolig- og lokalmiljø</i>	Grendelag, Forsamlingshus, Huseierforening, Borettslag
6 100	Community Development	Lokalsamfunnsutvikling	
6 200	Housing	Bolig- og lokalmiljø	
6 300	Employment & Training	Arbeidsopplæring	
7	<i>CIVIC & ADVOCACY</i>	<i>Politiske- og interesseorganisasjoner</i>	Funksjonshemmede og syke, Kvinnesak, Mållag, Avhold, Etniske minoriteter, Rettighets- og støttearbeid for svake og utsatte grupper (innsatte, fattige m.v.), Kampanjer og lobbyvirksomhet, Juridisk bistand, Forbrukerorganisasjoner, Politiske partier
7 100	Civic & Advocacy Organizations	Interesseorganisasjoner	
7 200	Law & Legal Services	Juridisk rådgivning	
7 300	Political Organizations	Politiske organisasjoner	
8	<i>PHILANTHROPY</i>	<i>Legater og fremme av frivillighet</i>	
8 100	Grant-making foundations		Pengeutdelende stiftelser
8 200	Other philanthropic intermediaries		Frivillighetsentraler
9	<i>INTERNL ACTIVITIES</i>	<i>Internasjonale organisasjoner</i>	Internasjonale vennskaps- og utvekslingsprogrammer, Internasjonalt nødhjelp- og bistandsarbeid, Menneskerettighets- og fredsarbeid
9 100	International activities		

Tabell 4.1 Kategoriseringsmal fra The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

<i>ICNPO</i>	<i>Engelsk ICNPO-kategori</i>	<i>Norsk ICNPO-kategori</i>	<i>Norske eksempler</i>
<i>10</i>	<i>RELIGIOUS CONGREGATIONS</i>	<i>Tros- og livssynsorganisasjoner</i>	Organisasjoner tilknyttet Den norske kirke , Misjon, Protestantisk frikirke, Andre religioner, Livssynsorganisasjoner
10 100	Religious congregations and associations		
<i>11</i>	<i>PROFESSIONAL ASSOCIATIONS</i>	<i>Yrkes-, bransje- og fagforeninger</i>	Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, Bransje- og næringssammenslutninger, Produsentkooperativer, Elev- og studentorganisasjoner
11 100	Business associations	Næringslivs- og arbeidsgiverorganisasjoner	
11 200	Professional associations	Yrkessammenslutninger	
11 300	Unions	Arbeidstakerorganisasjoner	
<i>12</i>	<i>NOT ELSEWHERE CLASSIFIED</i>	<i>Andre</i>	
12 100	n.e.c		

Tabell 4.2 The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project Adapted from Handbook Table T3.3 (continued) Correlation of ICNPO and ISIC, Rev. 3.1 headings

<i>ICNPO- class</i>	<i>Description</i>	<i>ISIC,Rev. 3.1class</i>	<i>Description</i>
<i>Group 1 Culture and recreation</i>			
1 100	Culture and arts	2211	Publishing of books, brochures, musical books and other publications
		2212	Publishing of newspapers, journals and periodicals
		2213	Publishing of recorded media
		2219	Other publishing
		9199	Activities of other membership organizations n.e.c.
		9211	Motion picture and video production and distribution
		9213	Radio and television activities
		9214	Dramatic arts, music and other arts activities
		9231	Library and archives activities
		9232	Museums activities and preservation of historical sites and buildings and buildings
		9233	Botanical and zoological gardens and nature reserves activities
1 200	Sports	9241	Sporting activities
1 300	Other recreation and social clubs	9199	Activities of other membership organizations n.e.c.
		9249	Other recreational activities
1 900	Culture and recreation, n.e.c.		
<i>Group 2 Education and research</i>			
2 100	Primary and secondary education	8010	Primary education
		8021	General secondary education
2 200	Higher education	8030	Higher education
2 300	Other education (vocational/technical schools)	8022	Technical and vocational secondary education
		8090	Adult and other education
2 400	Research (medical research, science and technology)	7310	Research and experimental development on natural sciences and engineering (NSE)
		7320	Research and experimental development on social sciences and humanities (SSH)
2 900	Education and research, n.e.c.		
<i>Group 3 Health</i>			
3 100	Hospitals and rehabilitation	8511	Hospital activities
3 200	Nursing homes	8519	Other human health activities
3 300	Mental health and crisis intervention	8511	Hospital activities
		8512	Medical and dental practice activities
		8519	Other human health activities
		8532	Social work without accommodation
3 400	Other health services	8512	Medical and dental practice activities
		8519	Other human health activities
		9000	Sewage and refuse disposal, sanitation and similar activities
3 900	Health, n.e.c.		

Tabell 4.2 The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project Adapted from Handbook Table T3.3 (continued) Correlation of ICNPO and ISIC, Rev. 3.1 headings

<i>Group 4 Social services</i>			
4 100	Social services	8531	Social work with accommodation
		8532	Social work without accommodation
4 200	Emergency and relief	8532	Social work without accommodation
		7523	Public order and safety activities
4 300	Income support and maintenance	8532	Social work without accommodation
4 900	Social services, n.e.c.		
<i>Group 5 Environment</i>			
5 100	Environment	9000	Sewage and refuse disposal, sanitation and similar activities
		9199	Activities of other membership organizations n.e.c.
		9233	Botanical and zoological gardens and nature reserves activities
5 200	Animal protection	0140	Agricultural and animal husbandry service activities, except veterinary activities
		8520	Veterinary activities
		9199	Activities of other membership organizations n.e.c.
		9233	Botanical and zoological gardens and nature reserves activities
5 900	Environment, n.e.c.		
<i>Group 6 Development and housing</i>			
6 100	Economic, social and community development	4520	Building of complete constructions or parts thereof; civil engineering
		4530	Building installation
		4540	Building completion
		6519	Other monetary intermediation
		7414	Business and management consultancy activities
		7421	Architectural and engineering activities and related technical consultancy
		9199	Activities of other membership organizations n.e.c.
6 200	Housing	4510	Site preparation
		4520	Building of complete constructions or parts thereof; civil engineering
		4530	Building installation
		4540	Building completion
		7010	Real estate activities with own or leased property
		7020	Real estate activities on a fee or contract basis
		8532	Social work without accommodation
		9199	Activities of other membership organizations n.e.c.
6 300	Employment and training	8090	Adult and other education
		8532	Social work without accommodation
6 900	Development and housing, n.e.c.		

Tabell 4.2 The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project Adapted from Handbook Table T3.3 (continued) Correlation of ICNPO and ISIC, Rev. 3.1 headings

<i>Group 7 Law, advocacy and politics</i>			
7 100	Civic and advocacy organizations	9199	Activities of other membership organizations n.e.c.
7 200	Law and legal services	7411	Legal activities
		7523	Public order and safety activities
		8532	Social work without accommodation
7 300	Political organizations	9192	Activities of political organizations
7 900	Law, advocacy and politics, n.e.c.		
<i>Group 8 Philanthropic intermediaries and voluntarism promotion</i>			
8 100	Grant-making foundations	6599	Other financial intermediation n.e.c.
8 200	Other philanthropic intermediaries and voluntarism promotion	5520	Restaurants, bars and canteens (meals on wheels)
		8532	Social work without accommodation
		7499	Other business activities n.e.c.
		9199	Activities of other membership organizations n.e.c.
		9249	Other recreational activities n.e.c.
8 900	Philanthropic intermediaries and voluntarism promotion, n.e.c.		
<i>Group 9 International</i>			
9 100	International activities	9199	Activities of other membership organizations n.e.c.
<i>Group 10 Religion</i>			
10 100	Religious congregations and associations	9191	Activities of religious organizations
<i>Group 11 Business and professional associations, unions</i>			
11 100	Business associations	9111	Activities of business and employers organizations
11 200	Professional associations	9112	Activities of professional organizations
11 300	Unions	9120	Activities of trade unions
11 900	Business and professional associations, unions, n.e.c.		
<i>Group 12 Not elsewhere classified</i>			
12 100	Not elsewhere classified	All other ISIC Classes	01 (x 0140), 02-41 (x221), 4550, 50-67 (x 5520, 6519, 6599), 71, 72, 74 (x 7411, 7414, 7421, 7499), 75 (x 7523), 9212, 9219, 9220, 9241, 93-99

Kilde: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

Vedlegg 5

Beregning av kostnader forbundet med utvikling og drift av frivillighetsregisteret

Tabell 5.1 Beregning av kostnader frivillighetsregister – Utvikling

Utviklingskostnader – oversikt	
Personellinnsats	5026450
Markedskampanje	400000
Konsulentbistand	500000
Hardware/software	1000000
Sum utviklingskostnader	6 926 450,00

Beregningen er basert på at arbeidet utføres av eget personell.

Ved bruk av eksterne leverandører/konsulenter må arbeidstidskostnadene økes med ca. 80 % inkludert MVA.

Det er videre forutsatt at etablering skjer i et miljø som allerede har tilstrekkelig infrastruktur til å ivareta sikkerhet og beredskap på en tilfredsstillende måte.

Etablering av administrative strukturer som institusjonsledelse, lønns, personal og økonomifunksjoner er ikke inkludert

Ukeverkkostnaden er basert på 46 effektive ukeverk i året.

Tabell 5.2 Utviklingskostnader – basert på omfang av utviklingsposter

	Ukeverk	Kostnad	Pris per ukeverk
Rutiner, organisering	43	365500	8500
Blankett	6	51000	8500
Arkivsystemer, scanning – journal ihht NOARK krav	48	432000	9000
Saksbehandlingssystem inkl kundedialog	70	630000	9000
Utteksling med andre registre inkl tilpasning i ER	20	180000	9000
Distribusjonssystem – publikum	30	270000	9000
Gebyrinnkrevningssystemer iht krav fra Riksrevisjon	40	360000	9000
Opplæring	30	255000	8500
Informasjon	12	102000	8500
Sum personell innsats	299	2645500	
Overhead 90 %		2380950	
Kostnader utviklingspersonell		5026450	
Investeringer			
Markedsføringskampanje		400000	
Konsulentbistand, design + spesiell IT kompetanse		500000	
Hardware/Software Servere/skanner/comm (PCer inkl i overhead)		1000000	
Total utviklingskostnad		6926450	

Tabell 5.3 Alternativ beregning – personell

Ressurs	Antall	Varighet uv	Pris	Total ukeverk	Kostnad
Prosj.leder	1	33	9500	33	313500
Sekr/adm	1	32	8000	32	256000
IT-personell	4	30	9000	120	1080000
Saksbehandler	3	30	8500	90	765000
Juss	1	16	9000	16	144000
Info	1	8	9000	8	72000
				299	2630500
Overhead 90 %					2367450
					4997950

Tabell 5.4 Driftskostnader frivillighetsregister – 1. driftsår

Antall årsverk til saksbehandling, oppfølging og kvalitetshevingstiltak	5,5
Antall årsverk til innfordring	
Antall årsverk til avgivelse, telefontjeneste, brukerstøtte m.v	2
Antall årsverk til tekniske støttetjenester (IT)	1
Sum årsverk	9,5
Kostnad for ett årsverk – gjennomsnitt av antatt stillingsbehov	400 000,00
Sum personalkostnad	3 800 000,00
90 % overhead (husleie, kontorutstyr, porto, strøm, reiser, renhold etc.)	3 420 000,00
Sum driftskostnader for frivillighetsregisteret	7 220 000,00

Beregningen er basert på at 30 000 enheter melder seg til registrering første driftsår.

Endringsraten er dette første året satt til 0,1 meldinger per registrerte enhet.

Videre er det lagt til grunn at ca. 30% av enhetene vil velge å registrere vedtekter/ sende inn regnskapsopplysninger. Når det gjelder regnskapsopplysninger har vi lagt inn en forutsetning om at ca. 10% av enhetene ikke vil oppfylle innsendingsplikten ved fristens utløp, og dermed bli gjenstand for oppfølging i frivillighetsregisteret.

Totalt antall saker som behandles er i denne kalkylen ca. 34 000.

Vi har gått ut fra at hver saksbehandler i gjennomsnitt kan behandle 5 saker i timen. Det første året må en regne med at saksbehandlingsrutiner m.v må få «gå seg litt til».

Behovet for kundestøtte m.v antas å være nokså høyt den første perioden. Vi har derfor valgt å la de antatte 2 å.v stå ubeskåret.

Tabell 5.5 Driftskostnader frivillighetsregister – 2. driftsår

Antall årsverk til saksbehandling, oppfølging og kvalitetshevingstiltak	4,1
Antall årsverk til innfordring	
Antall årsverk til avgivelse, telefontjeneste, brukerstøtte m.v	2
Antall årsverk til tekniske støttetjenester (IT)	1
Sum årsverk	8,1
Kostnad for ett årsverk – gjennomsnitt av antatt stillingsbehov	400 000,00
Sum personalkostnad	3 240 000,00
90 % overhead (husleie, kontorutstyr, porto, strøm, reiser, renhold etc.)	2 916 000,00
Sum driftskostnader for frivillighetsregisteret	6 156 000,00

Beregningen er basert på at 15 000 enheter melder seg til registrering andre driftsår.

Endringsraten er satt til 0,2 meldinger per registrerte enhet.

Videre er det lagt til grunn at ca. 30% av enhetene vil velge å registrere vedtekter/ sende inn regnskapsopplysninger. Når det gjelder regnskapsopplysninger har vi lagt inn en forutsetning om at ca. 10% av enhetene ikke vil oppfylle innsendingsplikten ved fristens utløp, og dermed bli gjenstand for oppfølging i frivillighetsregisteret.

Totalt antall saker som behandles er i denne kalkylen ca. 30 000.

Vi har gått ut fra at hver saksbehandler i gjennomsnitt kan behandle 6 saker i timen.

Tabell 5.6 Driftskostnader frivillighetsregister – 3. driftsår

Antall årsverk til saksbehandling, oppfølging og kvalitetshevingstiltak	4,6
Antall årsverk til innfordring	
Antall årsverk til avgivelse, telefontjeneste, brukerstøtte m.v	2
Antall årsverk til tekniske støttetjenester (IT)	1
Sum årsverk	8,6
Kostnad for ett årsverk – gjennomsnitt av antatt stillingsbehov	400 000,00
Sum personalkostnad	3 440 000,00
90 % overhead (husleie, kontorutstyr, porto, strøm, reiser, renhold etc.)	3 096 000,00
Sum driftskostnader for frivillighetsregisteret	6 536 000,00

Beregningen er basert på at 15 000 enheter melder seg til registrering tredje driftsår.

Endringsraten er satt til 0,2 meldinger per registrerte enhet.

Videre er det lagt til grunn at ca. 30% av enhetene vil velge å registrere vedtekter/sende inn regnskapsopplysninger. Når det gjelder regnskapsopplysninger har vi agt inn en forutsetning om at ca. 10% av enhetene ikke vil oppfylle innsendingsplikten ved fristens utløp, og dermed bli gjenstand for oppfølging i frivillighetsregisteret.

Totalt antall saker som behandles er i denne kalkylen ca. 35 000.

Vi har gått ut fra at hver saksbehandler i gjennomsnitt kan behandle 6 saker i timen.

Tabell 5.7 Beregning av kostnader frivillighetsregister – 60 000 reg.

Antall årsverk til saksbehandling, oppfølging og kvalitetshevingstiltak	3,5
Antall årsverk til innfordring	1
Antall årsverk til avgivelse, telefontjeneste, brukerstøtte m.v	2
Antall årsverk til tekniske støttetjenester (IT)	1
Sum årsverk	7,5
Kostnad for ett årsverk – gjennomsnitt av antatt stillingsbehov	400 000,00
Sum personalkostnad	3 000 000,00
90 % overhead (husleie, kontorutstyr, porto, strøm, reiser, renhold etc.)	2 700 000,00
Sum driftskostnader for frivillighetsregisteret	5 700 000,00

Beregningen er basert på en stabil bestand på 60 000 registrerte enheter, en turnover på bortimot 10% og en endringsrate på 0,2 meldinger per registrerte enhet.

Videre er det lagt til grunn at ca. 30% av enhetene vil velge å registrere vedtekter/sende inn regnskapsopplysninger. Når det gjelder regnskapsopplysninger har vi lagt inn en forutsetning om at ca. 10% av enhetene ikke vil oppfylle innsendingsplikten ved fristens utløp, og dermed bli gjenstand for oppfølging i frivillighetsregisteret.

Totalt antall saker som behandles årlig er i denne kalkylen ca. 26 000.

Vi har gått ut fra at hver saksbehandler i gjennomsnitt kan behandle 6 saker i timen.

Tabell 5.8 Beregning av sidekostnader frivillighetsregister – 60 000 reg

Antall årsverk som følge av flere enheter registrert i ER	2,75
Antall årsverk som følge av flere regnskap til RR	1
Sum årsverk	3,75
Kostnad for ett årsverk – gjennomsnitt av antatt stillingsbehov	400 000,00
Sum personalkostnad	1 500 000,00
90 % overhead (husleie, kontorutstyr, porto, strøm, reiser, renhold etc.)	1 350 000,00
Sum sidekostnader for frivillighetsregisteret	2 850 000,00

Beregningen er basert på ca. 30 000 flere enheter i ER, en turnover på bortimot 10% og en endringsrate på 0,5 meldinger per registrerte enhet. Dette vil i så fall gi ca. 18 000 flere saker i ER.

Hver saksbehandler i Enhetsregisteret behandler i gjennomsnitt 5 saker i timen.

Videre er det lagt til grunn at ca. 30% av enhetene vil velge å sende inn regnskapsopplysninger.

Dvs. 18 000 nye regnskapsrapporteringer til RR.

I dag tar det ca. 4 minutter å behandle ett årsregnskap i RR. Samme tidsbruk per regnskap er lagt til grunn her. Dessuten er det gjort et skjønnsmessig påslag i timeverk for andre ordinære aktiviteter knyttet til den nye oppgaven. (Brevbesvarelser, brukerstøtte m.v)

Vedlegg 6

Inndekning av driftskostnader

Tabell 6.1 Inndekning de første tre år sett under ett – årsavgift 130

Samlet egen kost	19 912 000
Samlet sidekost	5 010 000
<i>Total kost første tre driftsår</i>	<i>24 922 000</i>
Samlet antall forfalte innmeldingsavgifter	60 000
Sats innmeldingsavgift (kr)	250
Samlet inndekning innmeldingsavgift (kr)	15 000 000
Underdekning etter innmeldingsavgift	9 922 000
Samlet antall forfalte årsavgifter	75 000
Sats årsavgift	130
Samlet inndekning årsavgift	9 750 000
<i>Total inndekning</i>	<i>24 750 000</i>
Underdekning	-172 000

Tabell 6.3 Inndekning de første tre år sett under ett – årsavgift 135

Samlet egen kost	19 912 000
Samlet sidekost	5 010 000
<i>Total kost første tre driftsår</i>	<i>24 922 000</i>
Samlet antall forfalte innmeldingsavgifter	60 000
Sats innmeldingsavgift (kr)	250
Samlet inndekning innmeldingsavgift (kr)	15 000 000
Underdekning etter innmeldingsavgift	9 922 000
Samlet antall forfalte årsavgifter	75 000
Sats årsavgift	135
Samlet inndekning årsavgift	10 125 000
<i>Total inndekning</i>	<i>25 125 000</i>
Overskudd	203 000

Tabell 6.2 Inndekning et år i ordinær drift – årsavgift 130

Egen kost	5 700 000
Sidekost	2 850 000
<i>Total kost</i>	<i>8 550 000</i>
Samlet antall forfalte innmeldingsavgifter	6 000
Sats innmeldingsavgift (kr)	250
Samlet inndekning innmeldingsavgift (kr)	1 500 000
Underdekning etter innmeldingsavgift	7 050 000
Samlet antall forfalte årsavgifter	54 000
Sats årsavgift	130
Samlet inndekning årsavgift	7 020 000
<i>Total inndekning</i>	<i>8 520 000</i>
Underdekning	-30 000

Tabell 6.4 Inndekning et år i ordinær drift – årsavgift 135

Egen kost	5 700 000
Sidekost	2 850 000
<i>Total kost</i>	<i>8 550 000</i>
Samlet antall forfalte innmeldingsavgifter	6 000
Sats innmeldingsavgift (kr)	250
Samlet inndekning innmeldingsavgift (kr)	1 500 000
Underdekning etter innmeldingsavgift	7 050 000
Samlet antall forfalte årsavgifter	54 000
Sats årsavgift	135
Samlet inndekning årsavgift	7 290 000
<i>Total inndekning</i>	<i>8 790 000</i>
Overskudd	240 000

Forutsetninger for kalkyler over inndekning de første tre driftsår: Sidekost forbundet med økt saksmengde i Enhetsregisteret (ER)/Regnskapsregisteret (RR) er blant annet basert på at de første 30 000 registrerte enhetene i all hovedsak finnes i ER fra før Sidekost de tre første driftsår er i mangel av helt presise kalkyler utført som anslag, basert på de forutsetninger som ellers er benyttet for sidekost. Totalt over 3-årsperioden forutsettes 60 000 innbetalte innmeldingsavgifter. Dette er i samsvar med de forutsetningene som ellers er benyttet: 30 000 i år 1, 15 000 i årene 2 og 3, til sammen 60 000. Totalt antall forfalte årsavgifter er basert på en forutsetning om at årsavgift betales første gang året etter at den enkelte enhet foretar innmelding til registeret. Dette innebærer 30 000 årsavgifter i år 2, og 45 000 årsavgifter i år 3, til sammen 75 000.

Forutsetninger for kalkyler over inndekning i ordinært driftsår (4. år flg): De fleste forutsetningene for denne utregningen er det gjort utførlig rede for i forbindelse med de alminnelige utregningene av driftskostnader. Med en forutsatt turnover

på 10% vil en få 6 000 nyregistreringer i året. Samtidig forventes like mange slettinger. Antall innmeldingsavgifter antas dermed å stabilisere seg rundt 6000. Antall årsavgifter forutsettes å stabilisere seg omkring 54 000.

Sammenfatning:

Under de gjeldende forutsetninger kan en legge til grunn at dersom satsen for *innmeldingsavgift* settes til *kr 250*, og årsavgiften settes til *kr 130* eller *kr 135*, er dette i praksis det nærmeste man kommer fullstendig samsvar mellom kostnad og inntekt, dersom man ønsker inndekning både i etableringsperioden og i ordinær drift, samtidig som avgiftsnivået holdes mest mulig stabilt. Med en årsavgift på *kr 130* vil det i etableringsperioden samlet bli en underdekning på *kr 172 000*. I ordinær drift vil det i så tilfelle bli en underdekning på *kr 30 000* per år. Med en årsavgift på *kr 135* vil det i etableringsperioden samlet bli et «overskudd» på *kr 203 000*. I ordinær drift vil det bli et «overskudd» på *kr 240 000* pr år.

