



Innst. O. nr. 93

(2006-2007)

Innstilling til Odelstinget frå familie- og kulturkomiteen

Ot.prp. nr. 55 (2006-2007)

Innstilling frå familie- og kulturkomiteen om lov om register for frivillig virksomhet

Til Odelstinget

1. SAMANDRAG

1.1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

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

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

For å sikra at Frivilligregisteret blir organisert og drive mest mogleg rasjonelt, blir det lagt opp til at registeret skal basera seg på grunndata frå Einingsregisteret. Det blir føreslått at ansvaret for utvikling og drift av registeret skal leggjast til Brønnøysundregistra. Etter forslaget skal ingen ha plikt til å registrera seg, men alle frivillige organisasjonar som kan reknaast som sjølvstendige rettssubjekt, skal ha rett til å bli registrert. Det inneber at organisasjonane, når dei registrerer seg, må senda inn stiftingsdokument og vedtekter eller statuttar, i tillegg til opplysningar om aktiviteten og styresamansetjinga i organisasjonane. Forslaget legg opp til at det ikkje skal bli dobbelregistrering av opplysningar i eksisterande register og

Frivilligregisteret, men at opplysningar skal kunna hentast frå eksisterande register og koplast saman med opplysningar frå Frivilligregisteret. Samtidig skal ein kunna henta ut opplysningar om einingar i Frivilligregisteret på same staden, jamvel om dei ligg i ulike databasar.

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

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

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

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

Alle foreiningar har etter dagens ordning rett til å registrera seg i Einingsregisteret dersom dei kvalifiserer som juridisk person. Pr. 2006 var ca. 30 000 foreiningar registrerte i Einingsregisteret.

Dei frivillige organisasjonane har teke initiativ til at det blir oppretta eit register for frivillig verksemd. Forslaget har vore grunngjeve med at eit register vil

kunna redusera det administrative arbeidet med skattar, avgifter og tilskot for frivillige verksemd, og medverka til å synleggjera frivillig sektor. Kultur- og kyrkjedepartementet valde på grunnlag av dette initiativet å oppnemne ei arbeidsgruppe, der òg dei frivillige organisasjonane var representerte, til å greia ut spørsmålet om etablering av eit register for frivillig verksemd.

Om lag halvparten av folket i Noreg er engasjert i frivillig arbeid. Denne arbeidsinnsatsen utgjer 115 000 årsverk. Frivillige organisasjonar har om lag 8,4 millionar medlemmer - nesten to medlemskapar pr. innbyggjar. Sektoren forvaltar òg heller store summer, både offentlege og innsamla midlar. Omsetninga i sektoren er nær 40 mrd. kroner i 2006. Departementet understrekar likevel at frivillig verksemd har ein eigenverdi langt ut over dei økonomiske verdiane det tilfører samfunnet.

Departementet syner til arbeidet som er i gang med den rettslege statusen til dei frivillige organisasjonane innanfor Europarådet.

1.3 Behovet for eit register for frivillig verksemd

1.3.1 Forslaget frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa har lagt særleg vekt på fire omsyn som talar for etablering av eit register. For det første at registeret skal vera ein opplysningsbank som mellom anna skal førebu og forenkla samhandlinga mellom frivillig verksemd og offentlege styresmakter i samband med offentlege tilskotsordningar. Ein annan funksjon for eit register for frivillig verksemd blir å gje styresmakterne betre samla informasjon og dermed betre grunnlag for den offentlege politikken overfor frivillig verksemd. Eit føremål med registeret er òg å legitimera frivillig verksemd som ein viktig og sjølvstendig del av samfunnslivet. I tillegg peikar arbeidsgruppa på at ei samla og strukturert registrering av data om frivillige organisasjonar vil leggja forholda betre til rette for statistikk og forskning omkring frivillig verksemd.

1.3.2 Departementets vurderingar

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

Departementet vurderer det slik at særleg to overordna forhold vil bli avgjerande for nytteverdien av registeret, sett opp mot dei funksjonane som er nemn-

de i rapporten frå arbeidsgruppa. For det første må registeret sikrast brei oppslutning, ved at så mange som råd av dei frivillige organisasjonane vel å registrera seg. Til fleire som registrerer seg, til større legitimitet vil registeret få både for det offentlege og for aktørane innanfor frivillig verksemd.

Departementet reknar med at den beste måten å stimulera til at frivillig verksemd registrerer seg i registeret, er at det har reell verdi for aktørane. For dei organisasjonane som ikkje ser direkte økonomiske fordelar ved registrering, er det difor viktig at verdien av å legitimera og synleggjera frivillig verksemd i forhold til utviklinga i samfunnet og utforminga av politikken får eit reelt innhald. Samtidig er det ein føresetnad for at registeret skal ha suksess, at registreringsordninga er best mogleg tilrettelagd teknisk og praktisk for brukarane. Det krev nært samarbeid og dialog mellom organisasjonane og det organet som får i oppgåve å driva Frivilligregisteret.

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

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

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

Regjeringa har i Soria Moria-erklæringa sett som mål å gje frivillig verksemd status som eigen sektor gjennom etableringa av eit register for frivillig verksemd. I NOU 2006:15 tek arbeidsgruppa til orde for at eit register gjennom ein legitimeringsfunksjon kan medverka til å synleggjera frivillig sektor som eit eige felt utanfor "stat" og "marknad". På den måten

blir det enklare for det offentlege å få oversikt over kven som høyrer til den tredje sektoren, og kjem inn under området for frivilligpolitikk. Høyringsinnspel frå dei frivillige organisasjonane legg mykje vekt på dette. Frivillig verksemd si rolle for å halda ved like eit levande demokrati og viktige samfunnsinteresser, blir stadig meir synleg. Departementet meiner at ei registreringsordning kan gjera sitt til å styrkja denne utviklinga, mellom anna fordi det datagrunnlaget eit felles frivilligregister kan gje, vil vera til stor nytte for forskinga på denne sektoren. Sett i eit breiare perspektiv vil òg etableringa av eit register for frivillig verksemd innebera at medkontrahentane til foreiningsane i privat sektor, långevarar og andre, kan få innsyn i årsrekneskapar og andre registrerte opplysningar, og på den måten får frivillig verksemd større legitimitet i denne samanheng.

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

1.4 Spørsmålet om lovregulering av register for frivillig verksemd

1.4.1 Departementets vurderingar

Lovfesting er i utgangspunktet nødvendig berre når legalitetsprinsippet krev det, i praksis dersom det offentlege ynskjer å påleggja rettssubjekt plikter eller ta frå dei rettar. Departementet peikar på at det bør visast atterhald med å bruka lovregulering på område der det ikkje er påkravt. Men lovregulering vil kunna ha ein signaleffekt som ikkje må undervurderast.

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

reglar som meir generelt regulerer frivillig verksemd, og korleis slik verksemd skal utførast i praksis.

1.5 Korleis bør eit register for frivillig verksemd organiserast?

1.5.1 Departementets vurderingar

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

1.5.1.1 OFFENTLEG ELLER PRIVAT EIGAR AV REGISTERET

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

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

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

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

eventuelle negative røynsler med registreringsordninga etter at ho er etablert.

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

1.5.1.2 FORHOLDET TIL EININGSREGISTERET

I NOU 2006:15 er det foreslått at registrering i Frivilligregisteret føreset at eininga skal vera registrert i Einingsregisteret, som tildeler organisasjonsnummer og kontrollerer at eininga skal reknast som ein juridisk person. Fleire høyringsinstansar har kritiske innvendingar til det. Dei peikar på at ei obligatorisk registrering i Einingsregisteret vil gjera at mange mindre foreiningar, særleg lokale barne- og ungdomsforeiningar, ikkje vil registrera seg i Frivilligregisteret på grunn av det administrative meirarbeidet dette kravet fører med seg. Departementet tek desse innvendingane alvorleg og har gått i dialog med mellom anna Barne- og likestillingsdepartementet, Frivillighet Norge og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner for å finna fram til løysingar som ikkje inneber at registeret "ekskluderer" store grupper av frivillig sektor. Departementet viser til det som er sagt om at registrering i Einingsregisteret og Frivilligregisteret skal samordnast ovanfor. For elektronisk registrering kan den praktiske løysinga skisserast slik: Eininga går via Internett inn på skjema for registrering i Frivilligregisteret. Eininga fyller ut skjemaet, som skal vera særskilt utforma for frivillig verksemd. Gode forklaringar og rett-

leing følgjer med. Dersom det er behov for å registrera seg i andre register (t.d. Einingsregisteret), vil det inngå i registreringsrutinen, slik at eininga gjev dei nødvendige opplysningane i same prosedyren. Eininga vil dermed reint praktisk registrera seg ved berre éi innmelding. Det skal òg utformast gode registreringsløysingar for tradisjonell registrering ved hjelp av papirblankett.

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

1.5.1.3 ALTERNATIVA FOR REGISTRERINGSORDNINGAR

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

1.6 Registreringsrett eller registreringsplikt

1.6.1 Departementets vurderingar

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

Det vil likevel vera ulemper med ei frivillig ordning, i og med at fleire av dei ynskde effektane ved eit register for frivillig verksemd står og fell på at registeret blir sikra ei viss oppslutning. Eit register som det ikkje knyter seg noka form for plikter eller for-

delar til, vil lett kunne bli neglisjert av målgruppa. Departementet ser difor at suksessen til registeret er avhengig av at frivillig verksemd ser registrering som ein fordel. Departementet vil ikkje vurderer konkret kva for ordningar som kan knytast til registeret. Det blir vist til at fleire av høyringsfråsegnene frå dei frivillige organisasjonane understrekar at registeret vil ha ein legitimerande effekt og medverka til å synleggjera registeret. Ein føresetnad for dette er at den frivillige sektor har ei eigeninteresse i å mobilisera, for å sikra registeret oppslutning.

1.7 Avgrensingskriterium for registreringsretten

1.7.1 Departementets vurderingar

1.7.1.1 FRIVILLIG VERKSEMD

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

Det blir vist til høyringsinnspel frå Actis, som peikar på at dei foreslåtte avgrensingskriteria "frivillig verksemd" og "ikkje fortenebasert" ikkje hindrar at einingar som er av samfunnsmessig uynskt karakter, til dømes nynazistiske foreiningar, i prinsippet kan ha registreringsrett. Arbeidsgruppa har vist til at omgrepet "allmenntytig" ikkje er eigna som positivt avgrensingskriterium. Departementet har forståing for argumentasjonen til arbeidsgruppa, men foreslår at det skal vera høve til å nekta eller sletta registrering (negativ avgrensing) i klart urimelege tilfelle, ut frå ei vurdering av om verksemda kan reknast som "allmenntytig". Høvet til å nekta eller sletta registrering på dette grunnlaget bør avgrensast til dei klare tilfella og praktiserast med moderasjon. Eit slikt høve til å nekta registrering vil òg medverka til å styrkja legitimeringsfunksjonen til registeret for frivillig sektor. Vedtak om registreringsnekt og sletting kan påklagast.

Departementet vel å leggja forslaget frå arbeidsgruppa til grunn, og foreslår at også organisasjonane i arbeidslivet skal ha registreringsrett.

Departementet ser at grensegangane mot frivillig arbeid som er knytt til Den norske kyrkja, kan vera til dels vanskelege, så lenge den frivillige verksemda ikkje er skild ut i einingar som er sjølvstendige juridiske personar. Dette godtek Kyrkjerådet i høyringsinnspelet sitt, men peikar på at den valde løysinga ikkje er tilfredsstillande ut frå ynsket om å gje eit heilskapleg bilete av frivillig verksemd og omsynet til likebehandling for trus- og livssynssamfunn. Kyrkjerådet viser til at Kyrkja er delt inn i lokale einingar, sokn, som er sjølvstendige juridiske subjekt. Sokneråd og kyrkjeleg fellestråd er organ som opptre

på vegne av det einiskilde soknet, men som er ikkje organiserte som sjølvstendige juridiske subjekt. Departementet legg til grunn at sokneråd og kyrkjeleg fellestråd både utfører offentleg pålagde oppgåver, med heimel i § 15 i lov om Den norske kirke (kirke-loven), og frivillig verksemd. Kyrkjerådet meiner at rett til registrering i Frivilligregisteret bør omfatta den frivillige verksemda som skjer innanfor sokneråd og kyrkjeleg fellestråd i dei lokale sokna. Departementet har forståing for argumenta til Kyrkjerådet. Men den valde organisasjonsforma reiser visse særlege problemstillingar. Samanblandinga av offentleg pålagde oppgåver og frivillig verksemd gjer avgrensinga problematisk. Departementet viser til at dei vurderingane som gjeld krav om sjølvstendig juridisk person, tilfredsstillande vedtekter osv., òg vil måtta gjelda for einingar i sokna som skal registrerast i Frivilligregisteret. Det blir elles vist til at arbeidsgruppa seier om at undereiningar som ikkje er sjølvstendige rettssubjekt, heller ikkje bør ha registreringsrett. Departementet vil ikkje gå inn for at sokn skal få registreringsrett i Frivilligregisteret. Departementet ser det som mest føremålstenleg at det er foreiningar som driv frivillig verksemd, og som ikkje set i verk og tek seg av offentleg pålagde oppgåver, som skal ha registreringsrett, sidan det er naturleg å avgrensa mot offentleg sektor når det gjeld vurderinga av kven som skal ha registreringsrett i Frivilligregisteret.

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

Ein registreringsrett for utanlandske og internasjonale frivillige organisasjonar er ikkje drøfta særskilt i NOU 2006:15. Departementet legg likevel til grunn at kravet om registrering i Einingsregisteret føreset at eininga har ei verksemdsadresse i Noreg, og at ho reint faktisk har verksemd her i landet. Nærare krav til kva som skal reknast som kvalifisert verk-

sendt i Noreg, skal etter forslaget fastsetjast i forskrift.

1.7.1.2 KVA FOR JURIDISKE PERSONAR BØR KUNNA FÅ STATUS SOM REGISTRERINGSEINING?

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

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

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

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

1.8 Opplysningar som skal registrerast

1.8.1 Departementets vurderingar

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

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

Når det gjeld vedtektene, bør dei følgja med søknaden om registrering, slik at dei som har ansvaret for registeret, får tilstrekkeleg grunnlag for å vurdere om eininga har registreringsrett. Arbeidsgruppa har kome fram til ei løysing der eininga må ta konkret stilling til om ho ynskjer at vedtektene skal registrerast i Frivilligregisteret. Ei slik formell registrering fører med seg at eininga må rapportera endringar i vedtektene til registeret, slik at opplysningane alltid er oppdaterte. Departementet har forståing for at for små einingar vil vere tyngande å vera pliktig til å rapportera eventuelle endringar i vedtektene til Frivilligregisteret, og ser det som føremålstenleg at registrering av vedtekter skal vera frivillig.

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

Arbeidsgruppa har lagt til grunn at det vanskeleg lèt seg kontrollera kor mange medlemmer ei foreining har til kvar tid. I dagens situasjon meiner departementet at av omsyn til kostnader og kontroll bør ikkje medlemstal takast inn i registeret i denne omgangen.

1.8.1.1 SÆRLEG OM REKNESKAPSPLIKT, REVISJONSPLIKT, PLIKT TIL REGISTRERING I REKNESKAPSREGISTERET, OSV.

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

leis rekneskapen skal utformast, tek departementet sikte på at dei skal utformast i forskrift.

1.8.1.2 SÆRLEG OM REGISTRERING AV KATEGORI (AKTIVITETSOMRÅDE)

Departementet er positiv til forslaget frå arbeidsgruppa om at kategoriseringsmalen frå The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project skal danna grunnlag for kategoriseringa av frivillig verksemd i registeret. Ein av fordelane ved å leggja Johns Hopkins-malen til grunn for kategoriseringa, er at ein tek utgangspunkt i ein internasjonalt anerkjent standard for avgrensing av kva som skal reknast som frivillig verksemd. Det gjev òg grunnlag for å samanlikna norsk frivillig verksemd med tilsvarende verksemd i andre land. Når Frivilligregisteret byggjer på denne malen, vil registeret spegla mangfaldet i organisasjonsfloraen og verksemdsfelt innanfor den tredje sektoren.

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

1.8.1.3 SÆRLEG OM RELASJONELLE FORHOLD

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

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

Når det gjeld spørsmålet om større samanslutningar på vegner av undereiningar skal kunna melda inn i Frivilligregisteret (en bloc), legg arbeidsgruppa til grunn at i utgangspunktet skal det gjerast av den ein-skilde eininga. Departementet viser til at den ein-skilde juridiske personen sjølv må ta stilling til om han ynskjer å stå oppført i registeret, og at det er styret, dagleg leiar, forretningsføraren eller ein tilsvarende kontaktperson som skal gjera registreringa, jf. forslaget til lov om register for frivillig virksomhet §§ 6 og 11. Ei sentral samanslutning kan likevel få høve til å gå inn i elektroniske løysingar og oppretta og klargjera meldingar på vegner av eininga, medan det er styret, dagleg leiar, forretningsføraren eller ein tilsvarende kontaktperson som skal gjera sjølvne innsendinga. Kvar eining vil bli vurdert på sjølvstendig grunnlag og registrert for seg i registeret. Kvant vedtak om registrering kan såleis potensielt reknast som eit enkeltvedtak, så sant det knyter seg rettar til registreringa. Effektiviseringsgevinsten ved felles innregistrering av større samanslutningar vil primært liggja hos foreiningane sjølv, og vil truleg ikkje vera eit argument for lågare avgift.

1.9 Klagerett ved registreringsnekt

1.9.1 Departementets vurderingar

Departementet legg til grunn at dersom registerføraren finn at vilkåra for registrering ikkje er oppfylte, skal registrering nektast. Eininga skal få informasjon om grunngevinga for registreringsnekten i vedtaket, og skal så sant det er råd, få nødvendig informasjon og høve til å retta på forholdet. Dersom registeropplysningane ikkje er oppdaterte, eller det er mistanke om at foreininga ikkje lenger er verksam, skal registerføraren gjera det som trengst for å få forholdet i orden. Dersom foreininga ikkje rettar seg etter førespurnad om opplysningar, eller det på annan måte viser seg at det ikkje lenger er grunnlag for registrering, skal registerorganet sletta registreringa til foreininga i Frivilligregisteret. Når det gjeld sletting av registrerte einingar i Frivilligregisteret, har departementet merkt seg dei innvendingane som følgjer av høyringsbrevet frå Actis. Der blir det peika på at sletting kan vera føremålstenleg ikkje berre når det er haldepunkt for at verksemda har stansa, men òg når einingar er registrerte på feil eller mangelfullt grunnlag. Departementet føreslår difor at det, i tillegg til det arbeidsgruppa har lagt til grunn, skal vera heimel for sletting i desse tilfella òg, jf. forslaget til lov om register for frivillig virksomhet §§ 12 og 18.

Ei klageordning etter reglane i forvaltningslova føreset at eit vedtak om å nekta registrering skal reknast som enkeltvedtak. Om registrering utgjør eit enkeltvedtak, er avhengig av om det å vera registrert inneber ein rett for den aktuelle eininga, jf. forvaltningslova § 2 første ledd bokstav a. Sjølv om det

ikkje er avklart kva for rettar som vil følgja av registrering i Frivilligregisteret, rår departementet til at det blir oppretta ein klagerett over vurderinga til registerføraren av om ei eining driv frivillig verksemd, eller elles fyller dei krava som følgjer av forslag til lov om register for frivillig virksomhet etter alminnelige forvaltningsrettslege reglar.

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

1.10 Økonomiske og administrative konsekvensar

1.10.1 Departementets vurderingar

1.10.1.1 KOSTNADENE VED ETABLERING OG DRIFT AV EIT REGISTER FOR FRIVILLIG VERKSEMD

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

Arbeidsgruppa har kome fram til at reine utviklingskostnader for registeret vil kome på om lag 6,9

mill. kroner før registeret kan setjast i drift. Utviklingsarbeidet er estimert å ta om lag 8 månader.

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

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

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

1.10.1.2 BEHOVET FOR AVGIFT VED REGISTRERING OG OPPSLAG

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

1.10.1.3 MEIR OM FINANSIERINGA AV EIT REGISTER FOR FRIVILLIG VERKSEMD

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

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

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

1.10.1.4 LOKALISERINGA AV EIT REGISTER FOR FRIVILLIG VERKSEMD

Regjeringa har i St.prp. nr. 1 (2006-2007) lagt til grunn at ansvaret for utvikling og etablering av eit framtidig frivilligregister blir lagt til Brønnøysundregistra. Departementet føreslår i forlenging av det at Brønnøysundregistra òg bør ha ansvar for den daglege drifta av Frivilligregisteret. Dette er i samsvar med høyringsinnspel frå dei frivillige organisasjonane og blir rekna som naturleg på grunn av den nære koplinga som er føreset mellom Einingsregisteret og Frivilligregisteret. Ei slik løysing vil difor gje det mest kostnadseffektive resultatet. I dag er ca. 30 000 frivillige organisasjonar registrerte i Einingsregisteret. Ut frå det, og gjennom dagens registrering av aktørane i næringslivet i Einingsregisteret, har Brønnøysundregistra røyntle med å dekkja behova til dei einingane som skal registrerast, på ein god måte. Departementet vurderer det slik at for å sikra breiast mogleg oppslutning om registeret, er det viktig at det blir etablert så tett kontakt som råd mellom registreringseininga og dei frivillige aktørane. Det meiner departementet best kan skje ved at drifta og saksbehandlinga i registeret er samla på éin stad.

1.10.1.5 ETTERKONTROLL

På bakgrunn av røyntlene med tidlegare register over frivillig verksemd, og dei usikre overslaga over

kor mange frivillige organisasjonar som vil nytta seg av registreringsordninga, kan det vera føremålstenleg med ein etterkontroll av korleis lova verkar. I samband med ein slik etterkontroll vil det vera naturleg å evaluera ulike sider ved reguleringa og vurdera om grensene som er trekte opp, fungerer slik dei skulle. Departementet føreslår at etterkontroll og evaluering skal gjerast etter at registeret har fått verka i to-tre år.

2. MERKNADER FRÅ KOMITEEN

2.1 Behovet for eit register for frivillig verksemd

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Gunn Karin Gjøl, Britt Hildeng, Espen Johnsen og Tove Karoline Knutsen, frå Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, frå Høgre, Olemic Thommessen, frå Sosialistisk Venstreparti, May Hansen, frå Kristeleg Folkeparti, leiaren May-Helen Molvær Grimstad, frå Senterpartiet, Erling Sande, og frå Venstre, Trine Skei Grande, viser til at omfanget av frivillig verksemd i Noreg er sær omfattande og utgjer eit stort mangfald av føremål, interesser og verdier med innverknad på samfunnsutviklinga.

Komiteen vil understreke at frivillig arbeid først og fremst representerar eit eigeverd, men har òg merka seg at sektoren forvaltar og omset for store summer årleg.

Samanlikna med andre land, er det i Noreg tett samspel mellom frivillig verksemd og offentlege styresmakter. Komiteen vil likevel vise til at statens praksis overfor frivillige organisasjonar er lite samordna, og at arbeidet med fordelingskriterium, tildeling, og kontroll av ressursar ofte er svært stort.

Komiteen er kjend med at dei frivillige organisasjonane har ynskja seg eit register for frivillig verksemd som eit verktøy for å kunne forenkla det administrative arbeidet som i dag legg beslag på store ressursar i organisasjonane.

Komiteen har merka seg at organisasjonane legg vekt på at oppretting av eit eige register betre vil synleggjere omfanget av frivillig verksemd og kva verdi frivillig sektor representerar. Eit frivilligregister vil, slik komiteen ser det, formelt legitimere og etablere frivillig verksemd som ein eigen sektor i samfunnet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre har merket seg at Regjeringen i Soria Moria-erklæringen ønsker å redusere det administrative arbeidet i frivillige organisasjoner og frigjøre mer tid til aktivitet. Disse medlemmer

legger til grunn at dette gjelder hele bredden av frivillige organisasjoner.

Disse medlemmer har merket seg at departementet fastslår at et avgjørende suksesskriterium for et frivillighetsregister er at registeret må sikres bred oppslutning, ved at så mange som mulig av de frivillige organisasjonene velger å registrere seg.

Disse medlemmer har gjennom høringsvarene merket seg innvendinger mot organiseringen av registeret slik det er foreslått i proposisjonen, særlig fra organisasjoner som i overveiende grad representerer mindre frivillige lag og grupper. Blant annet uttaler Norsk musikkråd og Norsk teaterråd i brev til komiteen 21. mai 2007:

"Vi er av den formening at det er knyttet sterk usikkerhet til om dette registeret slik det er foreslått blir tilgjengelig for små lag og grupper."

Dette er en bekymring disse medlemmer tar på alvor, og som ikke adresseres på en tilfredsstillende måte i proposisjonen.

Videre vil disse medlemmer påpeke at det i høringsvarene også reises tvil om forslaget er godt nok utredet. Blant annet påpeker Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) dette om funksjonene til det foreslåtte registeret, jf. Ot.prp. nr. 55 (2006-2007) s. 21:

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

Disse medlemmer mener at det i proposisjonen burde vært utredet hvordan man kan samordne innrapporteringen til BLD og KKD for å forenkle rutineene for barne- og ungdomsorganisasjoner.

Etter disse medlemmers mening er heller ikke organiseringen av innkrevingen av gebyret slik det er foreslått i proposisjonen tilpasset mangfoldet av frivillige lag og grupper, og departementet har etter disse medlemmers mening ikke utredet en eventuell differensiering av gebyret tilstrekkelig.

Slik forslaget om et register for frivillig virksomhet foreligger, er det mest tilpasset store og veletablert enheter som i utgangspunktet kanskje ikke er de som vil ha mest behov for et frivillighetsregister. Etter disse medlemmers mening ivaretar ikke proposisjonen slik den foreligger flere av innvendingene som har vært reist av "bredde-frivilligheten", noe som må betegnes som en stor svakhet.

Disse medlemmer mener at disse og beslektede problemstillinger med fordel kunne vært utdypet ytterligere i proposisjonen. Disse medlemmer mener det hadde vært en ubetinget fordel dersom spørsmålene om et frivillighetsregister hadde vært behandlet i sammenheng med eller i den varslede frivillighetsmeldingen. Da kunne man utredet proposisjonens svakheter og sett Regjeringens frivillighetspolitikk i en sammenheng.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Ot.prp. nr. 55 (2006-2007) - om lov om register for frivillig virksomhet - sendes tilbake til Regjeringen og fremmes som ny sak om register for frivillig virksomhet i tilknytning til fremleggelsen av frivillighetsmeldingen."

2.1.1 Lovens formål

Fleirtalet i komiteen, medlemene fra Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, registrerer at oppretting av eit register for frivillig verksemd vil kunne ivareta fleire viktige omsyn. Fleirtalet viser til proposisjonen og er samd i at eit slikt register fyrst og fremst vil ha ein viktig funksjon som opplysningsbank. Gevinsten ved å samle og gjere tilgjengeleg relevant informasjon om frivillige verksemdar i eit register, vil vere ei forbetra og forenkla samhandling mellom frivillig sektor og offentlege styresmakter. Fleirtalet er samd i at eit slikt register òg vil ha ein funksjon i samband med politikktutforming og som kjelde til statistisk informasjon om frivillig sektor til nytte for forskning på området.

2.2 Lovfesting

Fleirtalet er merksam på at oppretting av eit slikt register med ein frivillig registrering i seg sjølv ikkje krev lovfesting. Samstundes er det slik at den funksjon registeret er meint å ha, der private rettssubjekt vert pålagt å gje opplysningar årleg, tangerer legalitetsprinsippet.

Fleirtalet viser til høringsfråsegna der dei frivillige organisasjonane sjølv ynskjer ei slik lovfesting, mellom anna som ei synleggjering av tredje sektor som eit eige felt.

Fleirtalet støtter på denne bakgrunn at registeret for frivillig verksemd vert heimla i ein eigen lov.

2.3 Registreringsrett

Fleirtalet legg til grunn at frivillige organisasjonar er autonome einingar som på sjølvstendig grunnlag må avgjere om dei finn det tenelig å la seg registrere i eit register for frivillige verksemd eller ikkje.

Fleirtalet støtter difor forslaget om registreringsrett for dei frivillige verksemder som kvalifiserar for registrering i høve til loven.

2.4 Avgrenskingskriterium for registreringsretten

2.4.1 *Frivillig organisasjon versus frivillig verksemd*

Fleirtalet sluttar seg til omgrepet "frivillig verksemd som ikkje er fortenebaseret" som avgrenskingskriterium med dei presiseringar som er nemnt i proposisjonen. Ei slik avgrensing vil etter fleirtalet si meining vere viktig, særleg om registeret skal nyttast som reiskap i samband med tildelingar og refusjonar frå det offentlege.

2.4.2 *Frivillig arbeid i sokn og kyrkelege fellesråd*

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er kjend med at det innan dei lokalkyrkjelege organ er organisert ein rekke frivillige aktivitetar, til dømes kor, barne- og ungdomsarbeid, besøksteneste osv. Sjølv om dette er verksemd som ikkje er ein del av dei offentlege pålagte og finansierte oppgåvene til sokna eller fellesråda, er desse aktivitetane organisert inn under juridiske einingar som utfører offentlege pålagte oppgaver. Flertallet er samd i at den valte organisasjonsforma diskvalifiserar lokalkyrkjelege organ frå registreringsrett i frivilligregisteret. Samstundes meiner flertallet at det omfattande frivillige arbeidet som skjer i regi av sokna bør synleggjerast og tilkjennast dei same rettane som tilsvarande frivillig verksemd i andre organisasjonar og trussamfunn.

Flertallet legg til grunn at den frivillige verksemda i sokna kan etablerast som sjølvstendige rettssubjekt og dermed gis registreringsrett.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener frivillig virksomhet innenfor Den norske kirke må få rett til å registreres i frivillighetsregisteret på lik linje med annen frivillig virksomhet. Disse medlemmer mener det mest hensiktsmessige vil være at de menigheter og kirkelige fellesråd som f.eks. barnekor, besøkstjenester eller lignende er organisert under, får registreringsrett. Disse medlemmer vil understreke at en slik ordning vil gi frivillig virksomhet innenfor Den norske kirke samme vilkår for registrering som frivillig virksomhet innenfor andre trossamfunn.

2.4.3 *Frivilligsentralar*

Fleirtalet i komiteen, medlemmene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er kjend med at frivilligsentralar har valt ulik organisering og med ulik grad av binding til kommunal forvaltning, frivillige organisasjonar eller lokalkyrkjelege organ. Fleirtalet viser til proposisjonen og er samd i at berre frivilligsentralar som er organisert som eigne rettssubjekt kan gis registreringsrett.

2.5 Organisering og innhald

Fleirtalet viser til proposisjonen og støtter forslaget om etablering av register for frivillig verksemd som eit offentleg register.

Fleirtalet ser det som avgjerande viktig at registrering og oppslag i Frivilligregisteret blir brukarvenleg for å sikre oppslutning om registeret. I så måte meiner fleirtalet det vil vere klokt å opprette brukarforum eller referansegruppe for å kunne tilpasse og korrigere den praktiske og administrative organiseringa av registeret i tråd med brukarane sine behov.

Flertallet har merka seg at det i proposisjonen er tatt omsyn til dei innvendingar som har kome frå fleire av høyringsinstansane når det gjeld koplinga mot Einingsregisteret ved at Frivilligregisteret blir porten inn mot dei andre offentlege registra gjennom dei elektroniske løysingane som er skissert i proposisjonen.

Fleirtalet meiner innhaldet i Frivilligregisteret må finne balansen mellom frivillig sektors behov for ubyråkratisk og enkel registrering og offentlege styresmakters krav til informasjon.

Fleirtalet vil peike på at registeret må innehalde opplysningar som angir eit minimum av organisatoriske rammer og som dokumenterar at eininga er eit eige rettssubjekt.

Fleirtalet viser til proposisjonen og sluttar seg til forslaget om kva opplysningar som skal kunne registrerast i ei fyrste fase.

Fleirtalet vil peike på at registeret etter kvart bør byggast ut, slik at organisasjonane kan legge ut opplysningar om medlemstal og økonomiske tilhøve. Dette i tråd med det sentrale høyringsinstansar har teke til orde for i sine fråsegn til departementet.

Fleirtalet vil understreke at registeret i praksis må bety ei forenkling for den enkelte organisasjon. Gjennom å registrere si verksemd i Frivilligregisteret, tek frivillige einingar på seg plikter og økonomiske kostnader som forventes å gi gevinst i form av forenkling og effektivisering av deira administrative arbeid.

Fleirtalet forventar difor at offentlege styresmakter godtek registerets funksjon som opplysningsbank i si utforming av ordningar og kontrollrutinar i si samhandling med frivillig sektor. Fleirtalet vil

peike på at dette fordrar at dei organ som administrerar dei ulike støtteordningane retta mot frivillig sektor samordnar sine krav til informasjon frå frivillige einingar.

2.6 Klagerett

Fleirtalet har ingen merknadar og støtter proposisjonen.

2.7 Økonomiske og administrative konsekvensar

2.7.1 Avgift

Fleirtalet viser til at høyringsinstansane i hovudsak sluttar seg til forslaget om at frivillige einingar som ynskjer å registrere seg i registeret skal betale eit registreringsgebyr samt ei årleg avgift.

Fleirtalet er samd i at ei årleg avgift vil kunne ha ein funksjon utover det å vere med på å finansiere drifta av registeret ved at ei slik avgift vil medverke til å halde registeret oppdatert.

Fleirtalet vil understreke at gebyret og avgifta ikkje må vere til hinder for oppslutning om registeret. Storleiken på gebyret og avgifta må difor ikkje vere større enn at det vert økonomisk mogeleg å bære kostnaden for alle frivillige verksemdar som ynskjer å registrere seg.

Fleirtalet viser til at storleiken på registreringsgebyret og årsavgifta er foreslått fastsett i forskrift. Fleirtalet vil i denne samanheng påpeike at endelig fastsetting av takstane, samt justeringar av desse, vert drøfta med representantar frå frivillig sektor i forkant.

Fleirtalet viser til at intensjonen med oppretting av eit register for frivillig verksemd er forenkling og effektivisering, både for dei frivillige verksemdene og for den offentlege forvaltninga.

Fleirtalet er kjend med at fleire av høyringsinstansane er opptekne av moglegheit for at sentralleddet i medlemsbaserte, hierarkiske organisasjonar skal kunne fylle ut og klargjere registreringsskjemaet for sine underavdelingar. Dette for å spare frivillig tillitsvalde for administrativt arbeid som for mange vil kunne opplevast komplisert og arbeidskrevjande. Fleirtalet er nøgd med at departementet gjennom dialog med frivillige organisasjonar har imøtekomme dette ynskje. Fleirtalet er kjend med at sjølv om sentralleddet utførar sjølv registreringa, så må den einskilte juridiske eininga sjølv signere det utfylte skjemaet.

Fleirtalet meiner ein slik en bloc-registrering vil vere til hjelp for lokalleddet. Fleirtalet meiner difor at i dei tilfelle der organisasjonar vel å registrere en bloc, bør dei lokale einingane sleppe å betale avgift, men at organisasjonen samla, via sentralleddet, betalar ei noko høgre avgift enn skissert i proposisjonen. Alternativt at dei einskilte einingane i organisasjonen gis ein monaleg rabatt i gebyr og årsavgift.

Fleirtalet meiner ein slik ordning i tillegg vil jamne ut totalkostnadane mellom organisasjonar med mange lokallag og liten omsetning og store organisasjonar som har få lokallag, men med høg omsetning.

Fleirtalet ber departementet vurdere ulike ordningar i samband med utarbeiding av forskrift til lova.

Fleirtalet vil foreslå at dei statlege midlane som skal nyttast til å redusere innmeldingskostnadane for foreiningane, vert innretta slik at dei organisasjonane som vel å registrere sine einingar en bloc vert tilgodesett, så langt det er teneleg.

Fleirtalet ber departementet fylgje utviklinga nøye for å sjå i kva grad administrering av - og storleiken på - avgifta påverkar organisasjonanes motivasjon til å registrere si verksemd, samt korleis totalkostnaden fordelar seg mellom ulike typar organisasjonar, og utifrå dette vurdere ytterligere tiltak.

2.7.2 Plassering av Frivilligregisteret

Fleirtalet er samd i at god kommunikasjon mellom dei etablerte registera i Brønnøysund og Frivilligregisteret er nødvendig for å sikre at registeret blir brukarvenleg og eit verktøy i tråd med intensjonen.

Fleirtalet er difor samd i den nære koplinga mellom Einingsregisteret og Frivilligregisteret, slik det skisserast i proposisjonen.

Fleirtalet støtter på denne bakgrunn forslaget om at Frivilligregisteret lokalisert saman med Brønnøysundregistera.

3. FORSLAG FRÅ MINDRETAL

Forslag frå Fremskrittspartiet, Høgre, Kristeleg Folkeparti og Venstre:

Ot.prp. nr. 55 (2006-2007) - om lov om register for frivillig virksomhet - sendes tilbake til Regjeringen og fremmes som ny sak om register for frivillig virksomhet i tilknytning til fremleggelsen av frivillighetsmeldingen.

4. TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen har elles ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjere slikt

vedtak til lov

om register for frivillig virksomhet

§ 1 Formål

Formålet med loven er å forbedre og forenkle samhandling mellom frivillig virksomhet og offentlige myndigheter og å legge til rette for det offentlige politikk overfor frivillig virksomhet, men uten at dette går ut over den frivillige virksomhetens selvstendige stilling. Formålet med loven er videre å styrke og bevare grunnlaget for frivillig virksomhet.

§ 2 Frivillighetsregister. Organisasjon mv.

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

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

§ 3 Registreringsrett. Frivillig virksomhet

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

Følgende aktiviteter regnes ikke som frivillig virksomhet:

- a) aktiviteter organisert av det offentlige,
- b) aktiviteter basert på samvirkeprinsipper og som omfattes av lov om samvirkeforetak (samvirkeforetaket).

Frivillig virksomhet som ikke anses allmenntilgjengelig, kan nektes registrering i særskilte tilfeller.

§ 4 Registreringsenheter

Som registreringsenhet regnes:

- a) ikke-økonomisk (ideell) forening,
- b) alminnelig stiftelse som ikke foretar utdelinger, eller som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet,
- c) næringsdrivende stiftelse som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet,
- d) aksjeselskap som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet.

Enhet som har adgang til å foreta utdelinger til fysisk person, eller som foretar slike utdelinger, kan ikke få stilling som registreringsenhet.

§ 5 Forholdet til Enhetsregisteret

Før en enhet kan bli registrert i frivillighetsregisteret, må den registreres i Enhetsregisteret, med opplysninger som nevnt i enhetsregisterloven §§ 5 og 6. Det skal alltid registreres opplysninger om enhetens styre.

§ 6 Registreringspliktige og registreringsberettigede opplysninger

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

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

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

§ 7 Rapportering av regnskapsopplysninger

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

§ 8 Dokumentasjon av opplysningene

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

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

§ 9 Oppfyllelse av meldingsretten ved førstegangs melding

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

§ 10 Endringsmelding

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

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

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

§ 12 Pålegg om melding. Sletting

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

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

Om pålegg etter første eller andre ledd ikke etterkommes, kan registerføreren slette enheten fra registeret. Registerføreren kan slette enheten fra registeret dersom enheten ikke lenger fyller vilkårene etter i §§ 3 og 4.

§ 13 Innføring i registeret

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

§ 14 Underretning til registreringsenheten

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

§ 15 Registreringsnektelse

Finner registerføreren at vilkårene for registrering av en enhet i frivillighetsregisteret ikke foreligger, eller de meldte opplysningene er så utydelige el-

ler uklare at det ikke er mulig å fastslå hvordan de skal forstås, skal registrering nektes.

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

§ 16 Innsyn. Utlevering av opplysninger

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

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

§ 17 Retting av feil

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

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

§ 18 Sletting av opphørte enheter

Dersom registerføreren har grunn til å tro at en enhet er opphørt, skal han varsle enheten eller den meldingspliktige kontaktpersonen om at registreringen av enheten kan bli slettet dersom det ikke innen en nærmere angitt frist fremkommer opplysninger som gjør det sannsynlig at den fortsatt består. Det samme gjelder dersom en enhet ikke betaler skyldig avgift til frivillighetsregisteret innen en nærmere angitt frist.

§ 19 Klage

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

§ 20 Elektronisk kommunikasjon

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

§ 21 Forskrifter

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

§ 22 Lovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen

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

§ 23 Ikrafttreden

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 5. juni 2007

May-Helen Molvær Grimstad

leiar

Erling Sande

ordfører

