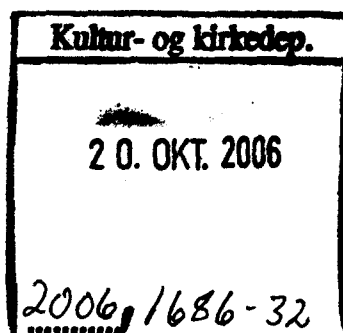


Kultur- og kirkedepartementet  
Postboks 8030 dep

0030 Oslo



Vår ref. SEM/FG/EH/ab

Deres ref. 2006/01686 AØ GP Dato 18. oktober 2006

## Høring – NOU 2006:15 Frivillighetsregister

LHL, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke har gjennomgått ovennevnte utredning med forslag til lov om frivillighetsregister. Vi har følgende kommentarer.

### LHLs hovedsynspunkter

- *LHL mener at et frivillighetsregister vil være viktig for å synliggjøre frivillig virksomhets betydning i det norske samfunnet.*
- *LHL mener at arbeidsgruppen kunne gått dypere inn i hvordan et frivillighetsregister kan styrke og bevare grunnlaget for frivillig virksomhet og øke virksomhetens legitimitet.*
- *LHL er enig i arbeidsgruppens anbefaling om at frivillighetsregisteret bør vedtas gjennom egen lov.*
- *LHL støtter arbeidsgruppen i at registrering i frivillighetsregisteret skal være en rett og ikke en plikt.*
- *LHL støtter arbeidsgruppens forslag om at frivillighetsregisteret organiseres som et offentlig eiet og drevet register.*
- *LHL er enig i prinsippet om å utnytte allerede etablerte registre og ikke legge opp til dobbeltlagring av opplysninger.*
- *LHL støtter arbeidsgruppens hovedprinsipper når det gjelder avgrensning av frivillig virksomhet ved at man både definerer hva som positivt faller innenfor og samtidig peker på hva som vil falle utenfor registeret.*
- *LHL mener det er viktig at arbeidsgruppen har lagt en bred forståelse til grunn slik at der foreninger driver sine aktiviteter gjennom aksjeselskap, vil dette selskapet få rett til å registrere seg så fremt kriteriet om ikke-fortjenestebasert virksomhet og ellers øvrige kriterier er oppfylt.*
- *LHL er uenig i at det bare skal være mulig å registrere en kategori virksomhet pr enhet. Det må åpnes for at en enhet kan registreres med en hovedkategori og evt en eller flere underkategorier.*

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke

Postadresse Postboks 8030 Dep 0030 Oslo  
Besøksadresse Høgskoleveien 44 NO-0407 Oslo

Telefon 22 19 41 00  
Telefax 22 19 41 01

E-post post@lhl.no  
Internett www.lhl.no

Bankgiro 1503 20 00000  
Organisasjonsnr. NO 980 677 000



- LHL mener at organisasjonene selv må få avgjøre hvilke ledd som skal kunne melde inn registreringer.
- LHL støtter ikke arbeidsgruppens anbefaling om at frivillighetsregisteret i det vesentlige skal brukerfinansieres.

### Generelle kommentarer

LHL er positiv til at det nå er gjennomført en grundig utredning av frivillighetsregister. Etablering av et frivillighetsregister vil kunne bidra til å styrke frivilligheten som aktør i samfunnet, bidra til økt tillit i befolkningen og bidra til forenklinger og effektiviseringer både hos myndighetene og hos frivilligheten selv. Skal et frivillighetsregister bli et gode for frivilligheten, må terskelen for å komme inn ikke være høyere enn at flest mulig frivillige virksomheter blir motivert til å registrere seg. Samtidig må avgrensningene være så klare at det ikke oppstår gråsoneproblematikk som igjen kan føre til at registeret kommer i miskreditt. Et eget frivillighetsregister er imidlertid bare ett av flere nødvendige tiltak som må settes inn for å bedre frivillighetens rammevilkår.

Slik det er vist til i utredningen, har mange andre land i Europa for lengst etablert egne registerordninger for frivillige organisasjoner. LHL mener det er viktig å merke seg arbeidsgruppens uttalelse når det gjelder myndighetenes håndtering av frivilligheten *"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 (NOU 2006:15 Frivillighetsregister, side 10)* LHL mener at et frivillighetsregister vil være viktig for å synliggjøre frivillig virksomhets betydning i det norske samfunnet.

LHL viser også til at regjeringen Stoltenberg II i Soria Moria-erklæringen har varslet *"en helt ny og helhetlig frivillighetspolitikk"*. LHL forventer at regjeringen vil følge opp sitt løfte og gi frivillig virksomhet status som egen sektor gjennom etablering av et frivillighetsregister. Slik regjeringen påpekte, vil dette åpne for et enklere regelverk når det gjelder skatt, merverdiavgift og arbeidsgiveravgift (Soria Moria-erklæringen, side 61).

Skal frivillighetsregisteret bli en styrke for frivilligheten og samtidig være nyttig for myndighetene, må det i sin utforming oppfordre til bred registrering. Det må bli attraktivt for flest mulig frivillige virksomheter å stå i frivillighetsregisteret. Det blir i utredningen antydning en registreringsgrad på rundt 50%. Det mener LHL er en altfor defensiv målsetting. Skal registeret få den ønskede legitimitet, må de fleste ønske å være med.

### Frivillighetsregister med mange formål (pkt 3.2)

Arbeidsgruppen peker i sin utredning på fire hovedformål som de mener et frivillighetsregister må fylle. For det første skal registeret være en **opplysningsbank** som kan bidra til å forenkle og forbedre samhandlingen mellom offentlige myndigheter og frivillig

virksomhet. Et frivillighetsregister vil kunne bidra til å gjøre oppdatert kunnskap om frivillige virksomheter tilgjengelig på ett sted, noe som vil lette både saksbehandling og kontrollvirksomhet. LHL kan bekrefte arbeidsgruppens beskrivelse av kostbart og tidkrevende dobbeltarbeid i organisasjonene ved søknader om og rapportering for ulike tilskuddsmidler. Tilsvarende skjer helt åpenbart kostnadskrevende dobbeltarbeid hos myndighetene på alle nivåer.

For det andre mener arbeidsgruppen at frivillighetsregisteret skal ha en politikk-utformingsfunksjon. Et register over frivillig virksomhet vil gjøre det lettere å samordne, forenkle og effektivisere forvaltningen av støttetildeling og skatte- og avgiftsfritak i forhold til frivillig virksomhet (jfr. NOU 2006:15 Frivillighetsregister, side 15). Sett fra oppdragsgivers side er trolig også *politikkutformingsfunksjonen* den viktigste. LHL mener frivilligheten / tredje sektor er noe annet og mer enn et politisk instrument for det offentlige. Frivillighetspolitikk må være noe mer enn omfanget av støttetiltak og forenkling av søknadsbehandling. I bunnen for frivillighetspolitikken må ligge en anerkjennelse av at frivillig virksomhet bygger opp under demokratiske verdier i samfunnet, styrker samhold og solidaritet og er både aktør og arena for samfunnsnyttig aktivitet. Dette burde vært en tydeligere premiss for arbeidsgruppens utredning.

LHL vil spesielt understreke den betydning det å bli registrert i et frivillighetsregister vil ha for funksjonshemmedes organisasjoner. I dag spiller funksjonshemmedes organisasjoner en helt avgjørende rolle når det gjelder utviklingen av brukernes medvirkning i utformingen av samfunnet og velferdstjenestene slik at samfunnet blir tilgjengelig for alle.

Den tredje funksjonen arbeidsgruppen peker på, er *legitimitetsfunksjonen*. Vi tror at fra organisasjonenes side er nettopp legitimeringsfunksjonen og befolkningens tillit vektige argumenter for å etablere et frivillighetsregister. Frivillighetens rammevilkår er i dag strammere enn noen gang og mange virksomheter står overfor store vanskeligheter når det gjelder å kunne finansiere framtidig drift av aktiviteter som både kommer enkeltmennesker og samfunn til gode. LHL mener at arbeidsgruppen kunne gått dypere inn i det formålet et fungerende frivillighetsregister kan og bør fylle for å styrke og bevare grunnlaget for frivillig virksomhet og for å gi slik virksomhet legitimitet.

Den fjerde funksjonen arbeidsgruppen mener frivillighetsregisteret må ha, er en *forskningsfunksjon*. Det er i dag en betydelig mangel på systematisert data og statistikk når det gjelder frivillig virksomhet i Norge. Det som finnes av data, er gjerne flere år gammelt. Et frivillighetsregister med oppdatert informasjon vil på en helt annen måte enn i dag legge til rette for statistikk og forskning omkring frivillig virksomhet. For at registeret skal kunne være anvendelig i forskningsøyemed, er det viktig med tydelig standarder når det gjelder hvilken informasjon som skal registreres.

### **Egen lov om frivillighetsregister (pkt 3.3)**

LHL er enig i arbeidsgruppens anbefaling om at frivillighetsregisteret bør vedtas gjennom egen lov. Selv om det pr i dag kan synes å være uklart hvor vidt lovfesting strengt tatt er påkrevet, mener LHL at det har en egenverdi å lovfeste ordningen. Vi mener at lovfesting av registeret vil bidra til å øke registerets legitimitet og være et kvalitetsstempel utad. Derved vil det bli interessant for flere organisasjoner og virksomheter i tredje sektor å registrere seg.

### **Registreringsplikt, registreringsrett og hvilke opplysninger skal registreres? (pkt 3.5 og 3.7)**

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

LHL mener også det er rimelig slik arbeidsgruppen foreslår at når en frivillig virksomhet bruker sin rett til å bli registrert, inntreer en plikt til å avgi opplysninger til registeret. Her er utgangspunktet at det vil være behov for et bestemt sett av registrerte opplysninger om de enheter som driver frivillig virksomhet og som samlet sett vil bli å finne i Enhetsregisteret og i frivillighetsregisteret. LHL mener arbeidsgruppen har en grundig drøfting av hvilke data som skal være spesifikke for Frivillighetsregisteret, og som vil komme i tillegg til de data som registreres i Enhetsregisteret. LHL mener det er riktig å forlange at en registreringsenhet skal være registrert med opplysning om styre.

### **Organisering av frivillighetsregisteret (pkt. 3.4)**

LHL støtter arbeidsgruppens forslag om at frivillighetsregisteret organiseres som et offentlig eiet og drevet register på linje med andre registre som i dag føres av Brønnsøy-sundregistrene. På den måten er det mulig å trekke veksler på eksisterende infrastruktur og erfaringer. Dette vil også være en styrke for registerets legitimitet innad i frivilligheten og utad i befolkningen. LHL mener frivillighetsregisteret må underlegges tilsvarende styre- og kontrollorgan som andre offentlige registre og med representanter fra frivillig virksomhet. For at registeret skal kunne ivareta organisasjonenes behov for forenkling og funksjonalitet, er det viktig at frivillige organisasjoner trekkes med i utforming og etablering av registeret.

Arbeidsgruppen går inn for at frivillighetsregisteret organiseres som et frittstående register uten dobbelt lagring av opplysninger. Slik vi forstår dette, skal det i utgangspunktet ikke foretas noen form for dobbeltregistrering eller lagring av opplysninger i frivillighetsregisteret og øvrige registre som Enhetsregisteret, Foretaksregisteret og Stiftelsesregisteret. Modellen forutsetter at en enhet først må

registreres i Enhetsregisteret før den kan registreres i frivillighetsregisteret og at i frivillighetsregisteret registreres de data som ikke allerede er registrert i øvrige registre.

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

### **Hvem skal registreres? Hva er frivillighet? (pkt 3.6)**

I 2004 var ifølge Levekårsundersøkelsen 85 % av befolkningen medlem i minst en organisasjon, 60 % var medlem i to og 38 % medlem i tre organisasjoner (NOU 2005:15 Frivillighetsregister, side 62) Det vises til at det i 1997 ble identifisert 112 500 frivillige organisasjoner basert på klassifiseringen etter Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project (NOU 2006:15 Frivillighetsregister, side 62) Dette omfatter alle ledd i frivillige medlemsbaserte organisasjoner, stiftelser og tjenesteutførende organisasjoner innen kultur, utdanning, helse og sosial. Dette gir en pekepinn om størrelsen på et framtidig frivillighetsregister. Til sammenligning har altså Enhetsregisteret pr 2005 ca 27 000 foreninger registrert og i tillegg kommer ca 9000 stiftelser. Det pekes også på at mange av de som ble identifisert i undersøkelsen, er små lokale lag med liten økonomisk aktivitet. Det forteller at det her er tale om en betydelig del av det norske samfunnet og at det er en utfordring å finne den beste måten å finne de rette avgrensninger.

Arbeidsgruppens utgangspunkt er at en enhet først vil være registreringsberettiget dersom den både oppfyller kravene til å være frivillig virksomhet etter § 3 og kravene til organisasjonsform.

LHL mener arbeidsgruppen har gjennomført en bred og grundig drøfting av hvilke frivillige aktiviteter som bør kunne få registrere seg i registeret. Utfordringen er som de peker på *"Sentralt i denne sammenheng er at definisjonen må være så rommelig at den inkluderer de aktiviteter som 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"* (NOU 2005:15 Frivillighetsregister, side 25).

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

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

### **Registrering av kategori (pkt 3.7.7)**

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. Hovedargumentet er at en registrering av flere kategorier kunne føre til at enhetene vil registrere flere kategorier ut fra at ønsket om å øke mulighetene for offentlig støtte. Arbeidsgruppen har også det syn at registrering av én kategori pr enhet vil gi mer presis informasjon enn om virksomheten har mulighet til å registrere seg på flere kategorier. LHL er uenig i at det bare skal være mulig å registrere en kategori virksomhet pr enhet.

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

### **Hvem skal registrere? Registrering av relasjonelle forhold (pkt 3.6.4 og 3.7.8)**

Forslaget fra arbeidsgruppen bygger på en forutsetning om at registreringen skjer ”nedenfra”, dvs. at det er den enkelte lokale enhet som på selvstendig grunnlag tar stilling til om den vil registrere seg. Det er en forutsetning at registreringsenheter er selvstendige rettssubjekter og at registeret bygger på en rett – ikke plikt til å registrere seg.

LHL er enig med arbeidsgruppen i at dersom registeret skal gi nødvendig oversikt over frivillig sektor i Norge, bør det også registreres opplysninger om relasjonelle forhold registreringsenheter imellom. LHL mener det er en forutsetning at relasjonelle forhold registreres. LHL mener også det er logisk slik arbeidsgruppen er kommet til, at det ikke skal kunne registreres opplysninger om tilknytning til organisasjoner som ikke selv er registrert i frivillighetsregisteret. Det blir dermed en forutsetning at registreringsberettigede enheter må være selvstendige rettssubjekter.

Arbeidsgruppens forutsetning er at registrering bare skal kunne skje ”nedenfra” i en enhetsstruktur, ved at den enkelte (lokale) enhet selv melder inn opplysningene. Det samme gjelder registrering av relasjonelle forhold. Arbeidsgruppen uttaler også at det i utgangspunktet ikke skal skje masseregistrering eller lignende ved at et forbund melder inn sine enheter og underenheter uten samtykke fra disse. LHL mener det er helt nødvendig at organisasjonene selv må få avgjøre hvilke ledd som skal kunne melde inn registreringer. Så lenge enhetene oppfyller kravet om å være selvstendig rettssubjekt og er registrert i Enhetsregisteret, må hver enhet tildeles eget organisasjonsnummer og behandles som selvstendig registreringsenhet underlagt samme krav som når registreringen kommer direkte fra den lokale enhet. LHL mener derfor også at en organisasjons sentralledd må kunne melde inn alle organisasjonens ledd – enten det skjer etter fullmakt eller etter Landsmøtevedtak med bindende virkning for organisasjonen.

LHL vil i denne forbindelse peke på hva Karl Henrik Sivesind, Institutt for samfunnsforskning, uttaler i et notat til arbeidsgruppen:

*”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. En stor del av disse små medlemsorganisasjonene er imidlertid lokallag i regionale eller landsomfattende sammenslutninger. Det er derfor mulig å la sentralleddet utføre en del av registreringsarbeidet som kan være nødvendig for at et frivillighetsregister skal fungere etter hensiktene” (NOU 2006:15 Frivillighetsregister, side 64).*

#### **Finansiering av et frivillighetsregister (pkt 3.8.4)**

LHL støtter ikke arbeidsgruppens anbefaling om at frivillighetsregisteret i det vesentlige skal brukerfinansieres ved at det både skal kreves inn gebyr for nyregistrering av enhet og ved at det deretter kreves inn årsavgift for hvert år enheten står i registeret.

Hvis frivillighetsregisteret er ment å være et håndslag til frivilligheten, mener LHL det vil være feil signal å avkreve både innmeldingsavgift og årsavgift for å stå registrert. For så vidt har arbeidsgruppen rett i at avgiftene er relativt lave i og med at det antydes en nyregistreringsavgift på 250 kroner og en årsavgift på 130 kroner. For foreninger med mange lokallag og andre mulige registreringsenheter, vil de foreslåtte avgiftene til sammen utgjøre betydelige summer, som en hver organisasjon må overveie alternativ bruk av. Hvis for eksempel LHLS lokallag, fylkeslag og institusjoner, samt sentralledd som alle er selvstendige rettssubjekter melder seg inn, utgjør det alene i innmeldingsavgift nesten 80-100 000 kroner, i tillegg kommer årlige avgifter på nesten 50 000 kroner.

LHL vil også vise til arbeidsgruppens vurderinger: *”Arbeidsgruppen mener likevel at den tvil som kan anføres i forhold til om etablering av et frivillighetsregister kan innebære en forenkling*

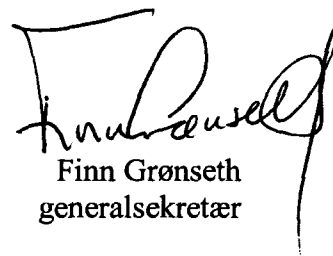
*og effektivisering for det offentlige ut fra "opplysningsbankfunksjonen" oppveies av de fordeler registeret må påregnes å gi for det offentlige selv ut fra andre funksjoner" (NOU 2006:15 Frivillighetsregister, side 17). LHL mener dette taler for en offentlig finansiering.*

Arbeidsgruppen har lagt til grunn at det finnes rundt regnet 120 000 lag og foreninger i Norge. I tillegg kommer de stiftelser og aksjeselskap som er aktuelle for registrering i frivillighetsregisteret. Arbeidsgruppen har anslått at rundt halvparten vil registrere seg – det vil si ca 60 000 (NOU 2005:15 Frivillighetsregister, side 48). LHL vil peke på at det for myndighetene vil påløpe betydelige utgifter forbundet med å kreve inn avgifter fra alle registrerte. Dette må tas med i regnestykket.

Med vennlig hilsen  
Landsforeningen  
for hjerte- og lungesyke

Svein Erik Myrseth  
forbundsleder

/s/



Finn Grønseth  
generalsekretær