

Senter for forskning på
sivilsamfunn &
frivillig sektor



Bruk av ICNPO-kategorier i Frivillighetsregisteret

Karl Henrik Sivesind

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
Oslo/Bergen 2012

Bakgrunn for notatet

Dette notatet er skrevet på oppdrag av Kulturdepartementet. *International Classification of Non-Profit Organizations (ICNPO)* brukes i det norske *Frivillighetsregisteret* på måter som avviker noe fra den internasjonale standarden. Det har også vært reist spørsmål om det ikke kan bli enklere å finne riktig kategori for norske organisasjoner. I oppdragsbeskrivelsen bes det om at følgende punkter behandles:

1. Vurdere i hvilken grad de internasjonale ICNPO kategoriene vil være dekkende for norske forhold, og eventuelt hvilke organisasjoner/forhold som ikke naturlig faller inn i kategoriene 1-12.
2. Vurdere nivået på eksisterende underkategorier, blant annet hvor relevante disse er. Enkelte underkategorier omfatter få organisasjoner, mens andre favner mange organisasjoner.
3. Vurdere hvilke underkategorier som vil være dekkende for det norske frivillighetslandskapet basert på eksisterende forskning og tilgjengelig data fra frivillig sektor.
4. I dag må organisasjonene melde inn minst 1 kategori og maksimum 3 kategorier. Hvilke konsekvenser har dette for datainnsamling knyttet til frivillige organisasjoner.
5. Utarbeide en rapport med forslag til kategorier og eventuelle tilleggsspørsmål til Kulturdepartementet som vil danne grunnlag for en høringsprosess for frivillige organisasjoner.
6. Det må påregnes noe etterarbeid i form av deltakelse på møter og presentasjon av rapporten i etterkant av levert produkt. Dette forventes dekket innenfor budsjett.

Bakgrunnen for oppdraget er diskusjoner i brukerforum for Frivillighetsregisteret 8. desember 2010 og 14. februar 2011. Frivillige organisasjoner har signalisert at de ønsker en større grad av harmonisering med internasjonale kategorier, for eksempel gjennom å fjerne kategori 13 og 14, og å erstatte disse med relevante underkategorier. Frivillighet Norge har fremmet ønske om at registreringsenheter bør kunne melde inn flere opplysninger om aktivitetsområde som føres inn under dagens kodenivå.

For å kunne komme med noen forslag til hvordan klassifikasjonene kan bli lettere forståelige samtidig som de er i tråd med internasjonal standard og de siste utviklinger på feltet, har jeg hentet råd fra Professor Lester Salamon, direktør for The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies og Wojciech Sokolowski, som er seniorforsker samme sted. Jeg har dessuten sett på hvordan ICNPO forholder seg til nye næringklassifikasjoner som *International Standard Industrial Classification (ISIC) rev. 4* og *Standard for næringsgruppering (SN2007)*. Jeg har også sett på eksempler på mer detaljerte nasjonale kategoriseringer for frivillige organisasjoner, slik som *National Taxonomy of Exempt Entities*¹ som IRS, skatteinnkrevingsmyndigheten i USA og *The National Center for Charitable Statistics (NCCS)* har utarbeidet. I tillegg holdt jeg i vår foredrag for ansatte ved Frivillighetsregisteret og vi hadde en workshop i klassifisering av organisasjoner, noe som gav meg god innsikt i utfordringer de står overfor. Jeg har også sett på hvilke typer organisasjoner som i Norge inngår i de

1. <http://nccs.urban.org/classification/NTEE.cfm>

ulike ICNPO-kategoriene ved å se på Lokallagsundersøkelsen fra 2009, behandlingen av momskompensasjon, samt i Frivillighetsregisteret. Målet har vært å finne norske typer av organisasjoner som passer dårlig inn i ICNPO-kategoriene.

På denne bakgrunnen foreslår jeg noen prinsipper som bør ligge til grunn for bruken av ICNPO-kategorier i Frivillighetsregisteret for å ta vare på helheten i systemet. Jeg kommer deretter med noen forslag til hvordan disse prinsippene kan iverksettes og noen alternativer til kategorisering.

ICNPO-kategoriernes opprinnelse og bruk

ICNPO-kategorier ble utviklet av *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* på 90-tallet gjennom et utviklingsarbeid der mange land bidro med erfaringer. Dette prosjektet resulterte i et opplegg for å kartlegge frivillig sektors sysselsetting, driftskostnader, inntekter fra ulike kilder samt frivillige arbeid. Dette har blitt tatt i bruk i mer enn 40 land verden over. På bakgrunn av dette opplegget utviklet FNs *Statistics Division* i nært samarbeid med *Johns Hopkins Center for Civil Society Studies* en håndbok for satellittregnskap til nasjonalregnskapet for nonprofitt sektor. Denne håndboken har helt eller delvis blitt implementert 14 land, inklusiv Norge og Sverige.² En viktig grunn for utviklingen av FN-håndboken, var at definisjonen av nonprofitt institusjoner i nasjonalregnskapet bare fanget en liten del av den frivillige sektoren. Dessuten gjorde klassifikasjoner av typer virksomhet der mange frivillige organisasjoner havnet i restkategorier det vanskelig å danne seg et godt bilde av de frivillige organisasjonenes aktivitet. Her representerer ICNPO-kategoriene et stort framskritt. Betydningen øker ved at de blir brukt på stadig nye områder, slik som i ILOs *Manual on the Measurement of Volunteer Work*³ som kom i 2011.

ICNPO-kategoriene har to nivåer. På første siffernivå angis hvilket område aktiviteten foregår, slik som 1 Kultur og rekreasjon, 2 Utdanning og forskning, 3 Helse og 4 Sosiale tjenester osv. på andre siffernivå blir dette området nærmere avgrenset og i noen tilfeller angis også hva slags aktivitet som foregår, slik som 1 100 Kunst og kultur, 1 200 Idrett, 1 300 Rekreasjon og sosiale foreninger osv.

Prinsipper for bruken av ICNPO-kategorier i Frivillighetsregisteret

For at bruken av ICNPO-kategorier skal følge den internasjonale standarden og passe bedre inn i norsk sammenheng, bør følgende prinsipper legges til grunn for Frivillighetsregisteret

1. **Kategorier på første og andre siffernivå må følge den internasjonalt anerkjente standarden**, slik det legges opp til i forarbeidene til *Lov om register for frivillig virksomhet*. Kategori 13 *Barne- og ungdomsorganisasjoner* og 14 *Mangfold og inkludering* bør derfor utgå. Særlig den siste kategorien har en uklar definisjon og er dermed vanskelig å bruke til videre analyse og saksbehandling.
2. **Nasjonale kategorier bør komme på 3. siffernivå**. Da oppstår det ikke problemer med internasjonale sammenligninger på 1. og 2. siffernivå. De bør bare brukes i de tilfeller der det er viktige undergrupper av organisasjoner som ikke er lette å kjenne igjen utfra navnet på

2. <http://ccss.jhu.edu/research-projects/un-nonprofit-handbook/un-handbook-publications>

3. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@stat/documents/publication/wcms_162119.pdf

ICNPO-kategorien. Ellers bør det være tilstrekkelig at det gis eksempler på norske organisasjoner som kan inngå i kategorien i opplysningsmateriellet fra Frivillighetsregisteret. Det er ikke noe mål i seg selv å utvikle for detaljerte kategoriseringer. Det kan skape tvil om hvor organisasjoner som *ikke* passer helt i noen underkategorier hører til. Det viktigste er at organisasjonene kommer i riktig hovedkategori. Det bør derfor foreligge en klar begrunnelse om hvilken nytte de nasjonale underkategoriene har.

3. **Hver organisasjon bør plasseres i én hovedkategori på faglig grunnlag**, der organisasjonens eget ønske bare kan være rådgivende. Dette vil da bli mer tilsvarende bruken av *Standard for næringsgruppering* i *Enhetsregisteret*. Til grunn for ICNPO-kategoriene skal det ligge en legal, operasjonell og strukturell klassifikasjon av organisasjonene og deres hovedvirksomhet, i følge FN-håndboken om satellittregnskap for frivillig sektor. Det står videre at organisasjoner med flere formål fortrinnsvis bør splittes opp i flere institusjonelle enheter, men dette er i praksis bare aktuelt for større, sammensatte organisasjoner.⁴ Et sykehus kan f.eks. ha forskningsinstitutter, kliniske avdelinger og høyskoleutdanning. I Frivillighetsregisteret kan imidlertid en organisasjon ha – ikke bare én – men inntil tre ICNPO-kategorier. Ser man nærmere på hvordan dette brukes i praksis, er tydelig at begrunnelsene som ligger til grunn for 2. og 3. kategori i enkelte organisasjoners tilfeller er så svak at man bør være forsiktig med å bruke kategoriseringen i videre saksbehandling. Når det gjelder førstekategori ser det ut til at de fleste organisasjoner kommer i riktig ICNPO-kategori i frivillighetsregisteret (se under). Kategori 13 og 14 brukes imidlertid som førstekategori på noen få organisasjoner og det virker i mange tilfeller svært dårlig begrunnet.
4. **Det bør lages en tabell for kryssreferanse mellom ICNPO og *Standard for næringsgruppering***. Overgangen mellom ICNPO og *Standard for næringsgruppering* bør være så enkel som mulig for å forenkle samling av data til nasjonalregnskap og statistikk. I FNs håndbok for satellittregnskap for frivillig sektor betraktes ICNPO som en utdypning av *ISIC rev. 3* på noen områder som det er mange typer frivillige organisasjoner men lite detaljerte næringskoder.⁵ På andre områder skal næringskoder i enhetsregisteret langt på vei kunne oversettes til ICNPO-koder. Den videre utviklingen av *ISIC*, som den norske *Standard for næringsgruppering* bygger på, går i retning av mer sammenfall med ICNPO. *ISIC rev. 4* er en stor forbedring fra *ISIC rev. 3* i så måte. Siste versjon av *Standard for næringsgruppering* er SN2007 er lik den europeiske NACE rev. 2 bortsett fra femte siffer som er norsk. NACE rev. 2 tar utgangspunkt i FNs *ISIC rev. 4* men har noen europeiske tilpasninger. Via NACE rev. 2 fanger dermed SN2007 opp forbedringene som ble gjort i *ISIC rev. 4*. Det er imidlertid fremdeles noen områder der ICNPO-kategoriene er mer detaljerte enn SN2007. Det gjelder særlig 88.9 «Andre sosialtjenester uten botilbud» og 94.99 «Aktiviteter i andre medlemsorganisasjoner ikke nevnt annet sted».⁶ Det er særlig viktig for utviklingen av satellittregnskapet i Norge at organisasjonene i sistnevnte kategori ikke samles i ICNPO-kategorien 7 *Politiske- og interesseorganisasjoner* slik det har blitt gjort til nå. Disse organisasjonene må fordeles over mange ICNPO-kategorier (1 og 5–11) slik FN-håndboka

4. Handbook on NPIs in the SNA, side 28.

http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/UNHB_English.pdf

5. Handbook on NPIs in the SNA, side 28-29.

6. http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/seriesm_4rev4e.pdf Se side 282-283.

legger opp til. Det er imidlertid flere ISIC-kategorier som bør splittes i to eller flere ICNPO-kategorier.⁷ Ved at organisasjonene får riktig ICNPO-kategori i Frivillighetsregisteret, vil også Satellittregnskapet for frivillig sektor kunne bli mer riktig på sikt. Dette forutsetter imidlertid at SSB klarer å integrere ICNPO-kategoriene i sin datasanking i ulike registre. Klassifisering i ICNPO-kategorier i Frivillighetsregisteret bør så langt som mulig sees i sammenheng med SN-kategorier i Enhetsregisteret. I noen ICNPO-kategorier, slik som 2 Utdanning og forskning, 3 Helse og 4 Sosiale tjenester, bør det være enkelt å lage en tabell for kryssreferanse til SN2007 for å forenkle kategoriseringen i Frivillighetsregisteret. Dette vil også reflektere hvilke organisasjoner som inngår i disse kategoriene i Nasjonalregnskapet for frivillig sektor. Disse SN2007 kategoriene og hvordan de evt. deles mellom ICNPO-kategorier burde så gjengis som eksempler i informasjonsmateriellet til Frivillighetsregisteret. SSB og Frivillighetsregisteret bør derfor samarbeide om å lage en tabell for kryssreferanse mellom ICNPO og Standard for næringsgruppering slik det anvendes i Norge.

5. **Klassifisering av organisasjoner i kategorier som ikke følger ICNPOs hierarkiske struktur av strukturelle-operasjonelle klassifikasjoner må fanges opp av særskilte registreringer av opplysninger.** Slike registreringer må bygge på klare operasjonaliseringer slik at det ikke er tvil om hva kategorien innebærer. Tankegangen bak Kategori 13 *Barne- og ungdomsorganisasjoner* og 14 *Mangfold og inkludering* brukt som 2. eller 3. kategori har antakelig vært at det kan være ønskelig å finne organisasjoner på tvers av ICNPO-kategoriene. Barne- og ungdomsorganisasjoner er f.eks. spredt over svært mange ICNPO-kategorier og det blir dermed vanskelig å danne seg et bilde av hvor mange de er eller hvilken samlet betydning de har. Det kunne på samme måte tenkes at det kunne være ønskelig å finne organisasjoner med høy andel av medlemmer eller deltakere som er eldre, kvinner, eller som har innvandrerbakgrunn. Hvis kategori 13 og 14 i Frivillighetsregisteret forsvinner, kan noe av det samme oppnås på to alternative måter:
- a. *Det lages felles koder som brukes innen alle ICNPO-kategorier.* Noen kategorisystemer har kombinasjoner av koder for å skille mellom klassifisering av hvilket område organisasjonen befinner seg (eks. Helse) og aktivitet på området. *National Taxonomy of Exempt Entities (NTEE)*⁸ bruker f.eks. følgende koder i alle kategorier (common codes):

- 01 Alliance/Advocacy Organizations
- 02 Management and Technical Assistance
- 03 Professional Societies/Associations
- 05 Research Institutes and/or Public Policy Analysis
- 11 Monetary Support - Single Organization
- 12 Monetary Support - Multiple Organizations
- 19 Nonmonetary Support Not Elsewhere Classified (N.E.C.)

7. For en oversikt se appendix II.E i ILOs *Manual on the Measurement of Volunteer Work*:
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@stat/documents/publication/wcms_162119.pdf

8. <http://nccs.urban.org/classification/NTEE.cfm>

Jeg tror at å legge til slike felles koder for barne- og ungdomsorganisasjoner osv. ville gjøre ICNPO-kategoriene enda vanskeligere å forstå for de som ikke bruker systemet til daglig. Dette bør derfor unngås.

- b. *Det brukes tilleggsspørsmål som stilles til alle organisasjoner som registrerer seg i Frivillighetsregisteret etter at de har besvart spørsmål for plassering i ICNPO-kategori. Det kan f.eks. være spørsmål om organisasjonens medlemmers eller aktive deltakers alder, kjønn eller etniske bakgrunn: Hvor stor andel er under 26 eller over 67 år? Hvor stor andel er kvinner? Hvor stor andel er født i et annet land eller har en eller to foreldre som er født i et annet land? (Svaralternativer: mindre enn 25 prosent, mellom 25 og 50 prosent, mellom 50 og 75 prosent, eller over 75 prosent). Dette kan sammenlignes med screenings spørsmål som ble brukt i en organisasjonsundersøkelse gjennomført ved Johns Hopkins University om hvor stor andel av organisasjonens kostnader som ble brukt til ulike formål. Dette dannet grunnlag for å finne organisasjonens hovedformål slik at den kunne plasseres i riktig ICNPO-kategori. Slike tilleggsspørsmål må dreie seg om forhold som man må kunne anta den som registrer opplysninger for organisasjonen vet svaret på med en viss sikkerhet. De må også operasjonaliseres på en så entydig måte som mulig, slik at man vet hva opplysningene kan brukes til når det gjelder saksbehandling og analyse i ettertid.*

Slike særskilte registreringer av opplysninger vil medføre ekstrakostnader for Frivillighetsregisteret og noe ekstraarbeid for organisasjonene. Dette må veies mot nytten man kan ha ved å se organisasjonstyper i sammenheng på tvers av ICNPO-kategoriene. Det vil ikke være praktisk mulig å samle alle typer opplysninger som man trenger om frivillige organisasjoner som underkategorier i ICNPO-systemet.

Frivillighetsregisteret hadde vært mer nyttig om det fantes flere opplysninger om organisasjonene der. Antall medlemmer eller aktive deltakere, driftskostnader og inntekter fra ulike kilder hadde f.eks. vært nyttig for å danne seg et bilde av aktiviteten i ulike deler av frivillig sektor. Forhåpentligvis vil denne typen opplysninger bli registrert uten at man trenger å stille tilleggsspørsmål. Noe av hensikten med Frivillighetsregisteret er jo at stadig flere opplysninger som trengs i offentlig saksbehandling blir registrert gjennom tilleggsmoduler, som f.eks. medlemstøtte til barne- og ungdomsorganisasjoner, momskompensasjon, lotteriverdighet osv. Det hadde også vært forenklende om Innsamlingskontrollens regnskapsregister var knyttet til frivillighetsregisteret. Da ville frivillighetsregisteret gjøre det enklere for organisasjonene å registrere opplysninger fordi alt kan legges inn på ett sted. Samtidig blir frivillighetsregisteret mer nyttig for analyse og saksbehandling fordi det vil inneholde flere opplysninger om organisasjonene. Dette vil komme både det offentlige, organisasjonene og forskningen til gode. Frivillighetsregisteret kan skape åpenhet om organisering og økonomi i de frivillige organisasjonene slik at det skapes troverdighet om anvendelsen av innsamlede midler, ressurser generert gjennom frivillig arbeid og offentlige overføringer og kompensasjoner som gis med begrunnelse i at målgruppen nettopp er frivillige organisasjoner. Åpenhet er en avgjørende forutsetning for å skape og opprettholde troverdighet, noe som er de frivillige organisasjonenes viktigste ressurs. Her er det et stort potensial for videre utvikling av Frivillighetsregisteret.

For å sikre riktig klassifisering er kanskje de viktigste virkemidlene å bygge opp et fagmiljø ved Frivillighetsregisteret gjennom mer opplæring av de som tildeler organisasjonene ICNPO-koder, erfaringsoverføring gjennom utvikling av en intern «ICNPO-håndbok» for klassifisering av organisasjonstyper som det ofte oppstår tvil om, samt videreutvikling av informasjonsmateriale til organisasjonene som skal registrere seg. Det er viktig at Frivillighetsregisteret jevnlig gjennomgår eksemplene i opplysningsmateriellet og de norske oversettelsene av ICNPO-kategorier for å redusere misforståelser og å øke forståeligheten.

Organisasjonene er eksperter på sin egen virksomhet, og denne kunnskapen må legges til grunn for hvilke ICNPO-kategorier de skal ha. Man kan imidlertid ikke forvente at organisasjonsrepresentanter skal være eksperter på ICNPO-klassifisering. Denne kunnskapen er det de ansatte i frivillighetsregisteret som må ha. Organisasjonens oppfatning om hvilken kategori den tilhører kan dermed bare bli rådgivende. Det beste ville antakelig være om organisasjonene ved registrering i Frivillighetsregisteret kunne komme med et forslag til kategori og beskrive organisasjonens aktivitet ved hjelp av noen setninger. Dette er særlig viktig i de tilfeller organisasjonstypens virksomhet kan passe i to eller flere ICNPO-kategorier, og det avgjørende er hvor stor del av aktiviteten som hører inn under den ene eller andre kategorien. Et lokallag i Røde Kors kan f.eks. høre til i 3 400 Andre helsetjenester om redningskorpset er dominerende aktivitet, eller det kan høre til i 4 100 Sosiale tjenester om besøkstjeneste er dominerende. Her er navnet på organisasjonen ofte utilstrekkelig for klassifiseringen. Det vil derfor være nyttig om organisasjonene beskriver hovedaktiviteten med noen ord ved søknad om registrering. Vedtektenes formålparagraf og evt. årsmelding og regnskap kan gi ytterligere indikasjoner på hvor en organisasjon hører hjemme. Når en organisasjon har flere formål, er det hva største delen av driftskostnadene eller sysselsettingen brukes til som skal være avgjørende i følge FN-håndboka.⁹

Jeg har gått igjennom klassifiseringen av ca. 10 % (2 500) av organisasjonene som er registrert i Frivillighetsregisteret. Jeg har bare sett på organisasjonenes første kategori. Det er gjennomgående svært høy kvalitet på dette arbeidet. Det er noen få tvilstilfeller, som f.eks. at lokallag i Blindedeforbundet er plassert i 4 100 «Sosiale tjenester» og ikke i 7 100 der vi finner rettighets- og støttearbeid. Dette kan imidlertid ha en god begrunnelse, f.eks. ved at akkurat dette lokallaget driver med mye besøkstjeneste og likemannsarbeid. Et hagelag er plassert i 5 100 «Natur og miljøvern» der botaniske hager og bevaring av parker skal med i følge FN-håndboka. I de fleste tilfeller vil vel aktivitetene i hagelag dreie seg om å utveksle erfaringer om stell av private hager og dermed passe best i 1 300 «Rekreasjon og sosiale foreninger». Actis er klassifisert som 3 400 «Andre helsetjenester», men paraplyorganisasjonen hører vel mest hjemme i kategorien 7 100 «Politiske og interesseorganisasjoner» sammen med andre avholdsorganisasjoner.¹⁰ Dersom organisasjoner som har Barne- og ungdomsorganisasjoner og Mangfold og inkludering som første kategori skal reklassifiseres, kunne man også samtidig tatt en gjennomgang for å luke ut de få klassifiseringsfeilene som finnes når det gjelder første kategori.

9. Handbook on NPIs in the SNA, side 32.

10. I Enhetsregisteret er Actis klassifisert i kategorien 88.995 Sosiale velferdsorganisasjoner

Noen av de største klassifikasjonsutfordringene kan være å avgjøre om organisasjoner som jakt- og fiskelag, båtforeninger, løypelag osv er mer hobby- og fritidspreget virksomhet hører hjemme i 1 200 Idrett eller 1 300 Rekreasjon og sosiale foreninger, eller om de driver med lokalsamfunnsutvikling som hører hjemme i 6 100, sammen med f.eks. grendelag eller velforeninger.

Her støter vi imidlertid på en grense som Frivillighetsregisteret og FN-håndboka trekker ulikt. Organisasjoner som er basert på samvirkeprinsipper kan regnes som nonprofitt-organisasjoner i FN-håndboka (jf. Punkt 3.24 side 33) og men vil falle utenfor Frivillighetsregisteret. I *Lov om register for frivillig virksomhet* står det i § 3 «Følgende aktiviteter regnes ikke som frivillig virksomhet: ... b) aktiviteter basert på samvirkeprinsipper og som omfattes av lov om samvirkeforetak (samvirkeloven).» Aksjeselskaper som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet regnes derimot som registreringsenhet, jf. § 4 d. Begrunnelsen for dette er nok at samvirkeforetak har muligheten for å gi medlemmer fordeler slik at de dermed er fortjenestebaserte og ikke regnes som frivillig virksomhet. I FN-håndboka er man imidlertid åpen for muligheten av at kooperativer, samvirkeforetak (mutual societies) og selvhjelpsgrupper i noen tilfeller ikke overfører overskudd til medlemmer, styremedlemmer eller andre. Dersom et slikt kooperativ skulle finnes i Norge og søke registrering i Frivillighetsregisteret, vil spørsmålet om hva som veier tyngst, eieform eller det faktum at organisasjonen ikke er fortjenestebasert kunne bli satt på spissen. I praksis skaper dette særlig store avvik mellom FN-håndboka og Frivillighetsregisteret når det gjelder borettslag og boligbyggelag. Borettslag er et stort felt når det gjelder frivillig arbeid i Norge, men siden de er basert på samvirkeprinsipper inngår de ikke i Frivillighetsregisteret. De inkluderes imidlertid i Nasjonalregnskapet.¹¹ Et annet område som kan skape forskjeller i forhold til FN-håndboka er at organisasjoner som utfører velferdstjenester sjelden registrerer seg i Frivillighetsregisteret antakelig fordi frivillig arbeid ikke er en sentral del av virksomheten. Dette er imidlertid ikke et krav i *Lov om register for frivillig virksomhet* der frivillig virksomhet betyr «ikke fortjenestebasert». Et tredje område der Frivillighetsregisteret er inne på et annet spor enn FN-håndboka gjelder frivillige organisasjoner som ikke har medlemmer. I *Lov om register for frivillig virksomhet* regnes som registreringsenhet:

- 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.

Her har Frivillighetsregisteret vektlagt at foreninger skal ha medlemmer. Foreninger som ikke har medlemmer som f.eks. enkelte menigheter, og som heller ikke er stiftelser, vil ikke kunne registrere seg. Her ville FN-håndbokens definisjon av en nonprofitt enhet legge vekt på at organisasjonen har noen grad av institusjonalisering, dvs. noen grad av intern organisasjonsstruktur og varighet. Den kan imidlertid være en uformell enhet som er anerkjent i samfunnet men som ikke har noen formell legal

11. I Sverige regnes også borettslag med i nonprofitt sektor. I sitt forarbeid til et svensk satellittregnskap har Statistiska Centralbyråen tatt med «ekte borettslag», dvs. de som skaffer til veie boretter og ikke fortrinnsvis driver utleie av lokaler. Se *Det civila samhället – ett regeringsuppdrag med undersökningar från Statistiska centralbyråen*
http://www.scb.se/statistik/_publikationer/OV9999_2010A01_BR_X105BR1101.pdf

status.¹² Det norske foreningsbegrepet har en slik status. Foreninger med noen grad av institusjonalisering som ikke har medlemmer vil dermed bli regnet som en nonprofitt enhet etter FN-håndboka, men vil kunne få problemer med å registrere seg i frivillighetsregisteret. I praksis vil disse forskjellene føre til at ikke alle organisasjoner som skal med i nasjonalregnskapet for frivillig sektor vil kunne bli å finne i Frivillighetsregisteret.

Ser vi på organisasjoner som har registrert seg i frivillighetsregisteret i forhold til FN-håndbokas definisjoner av ICNPO-kategoriene er det som nevnt mye som stemmer og slik sett liten grunn til å innføre et nasjonalt nivå av koder. Mye kan oppnås gjennom bedre informasjonsmaterieell og erfaringsoverføring og opplæring av de som koder. Begrunnelsen for mer detaljerte kategorier måtte i så fall ha å gjøre med organisasjonenes gjenkjennelse, eller at kodene trengs for bestemte formål seinere.

Det er noen kategorier som inneholder svært *få* organisasjoner.¹³ Dette skaper imidlertid få problemer, siden de kan slås sammen til kategorier på høyere nivå. De få organisasjonene innen 2 100 Grunn og videregående utdanning, 2 200 Høgskole og universitet, 2 300 Annen utdanning og 2 400 Forskning og utvikling kan når det er ønskelig slås sammen til førstesiffernivå 2 Utdanning og forskning med 93 organisasjoner til sammen. Om dette virker lite kan man slå sammen 2 Utdanning og forskning, 3 Helse og 4 Sosiale tjenester til en ny gruppe med organisasjoner på velferdsfeltet med 1 583 enheter til sammen. Det er få grunner for organisasjoner på disse feltene til å registrere seg i Frivillighetsregisteret, slik det brukes i dag. Dette vil jo imidlertid kunne endre seg en gang i framtiden. Det kan derfor være nyttig å se på hvordan disse kategoriene er brukt i Nasjonalregnskapet. Foreløpig skiller ikke Nasjonalregnskapet mellom 3 100 Sykehus og rehabilitering og 3 300 Psykiatriske institusjoner, men slår disse sammen til Sykehus, rehabilitering, psykisk helsevern og andre helsetjenester i ICNPO-kategorien 3 100. Kategorien 3 200 Sykehjem består imidlertid som egen kategori. I nasjonalregnskapet gis det heller ikke egne tall for 4 200 Krisehjelp og 4 300 Økonomisk og materieell støtte. I stedet finnes det en egen samlekategori i nasjonalregnskapet som kalles: «Andre sosiale tjenester inkludert nødhjelp og støtte». Innen 4 100 Sosiale tjenester skilles det imidlertid ut tre områder der frivillige organisasjoner har relativt omfattende aktivitet i Norge: Barnehager, barnevern og rusomsorg. Disse områdene kunne dermed gjerne hatt en egne ICNPO-kategorier på tredjesiffernivå i Frivillighetsregisteret: 4 110 Barnehager, 4 120 Barnevern, 4 130 Rusomsorg, 4 140 Andre sosiale tjenester.

På den annen side er det noen kategorier som har svært *mange* organisasjoner oppført i Frivillighetsregisteret.¹⁴ Det gjelder først og fremst 1 100 Kunst og kultur, 1 200 Idrett, samt 1 300 Rekreasjon og sosiale foreninger med hhv 5, 7 og 4 tusen organisasjoner. Organisasjonene som er registrert i Frivillighetsregisteret passer godt inn i definisjonen av kategoriene i FN-håndboka, slik at det er lite som tyder på at navnet på kategoriene skaper forvirring i norsk sammenheng. Man kan imidlertid spørre seg om det ikke kunne være behov for ytterligere differensiering. Den første kategorien inneholder svært mange korps, kor, musikklag og orkestre. Disse kunne derfor vært skilt ut i en eller flere underkategorier på tredjesiffernivå. Da ville det være lettere å få oversikt over de

12. Handbook on NPIs in the SNA, side 18.

13. Se vedlegg med tabell som viser antall organisasjoner i Frivillighetsregisteret 15. januar 2012 og Lokallagsundersøkelsen 2009.

14. Se vedlegg.

resterende organisasjonene innen 1 100 Kunst og kultur. Innen Kategorien 1 200 Idrett, kunne bedriftsidrettslag vært skilt ut som underkategorier på tredjesiffernivå siden de er særmerket ved å være knyttet til arbeidslivet. Idrett for funksjonshemmede foregår vel for det meste innen andre idrettslag, og lar seg i liten grad skille ut. Innen 1 300 Rekreasjon og sosiale foreninger er det et svært bredt spekter av ulike aktiviteter som foregår. Det er selvsagt mulig å skille ut noen undergrupper som f.eks. Friluftsliv, jakt, fiske og speideren, Motor og båtforeninger, Dyreeierklubber, Pensjonistlag, ungdomslag og studentsamfunn, Sosiale klubber (Rotary, Lions osv.), samt Andre hobby og fritidsaktiviteter. Det er imidlertid ikke sikkert at dette bidrar til noen nyttige avgrensninger for andre formål utenfor Frivillighetsregisteret. Her er det brukermiljøene som må komme på banen med sine behov. Det finnes imidlertid noen typer organisasjoner som hører hjemme i Rekreasjon og sosiale foreninger som det erfaringsmessig kan være vanskelig å plassere. For å lette klassifiseringen kunne de kanskje vært spesielt nevnt som eksempler i informasjonsmateriellet, slik som hagelag, rollespill, dataspill, brettspill, samt datatreff.

Kategorien 6 100 Lokalsamfunnsutvikling med 1 457 organisasjoner i Frivillighetsregisteret inneholder stort sett grendelag, velforeninger, bygdelag og ett og annet forsamlingshus. I FN-håndboka står det at lokalsamfunns- og nabolagsforeninger hører til her, men det gjør også programmer og tjenester som fremmer økonomisk infrastruktur og kapasitet, både når det gjelder veier, finansielle tjenester som sparebanker, konsulenttjenester og utvikling i avsidesliggende strøk. I norsk sammenheng kunne foreninger for huseiere, hytteeiere, beboere, veilag, beitelag, elvelag, jakt- og fiskelag, antennelag, vannverk, grunneierlag osv. passe inn her. Det forutsetter imidlertid at de ikke er basert på samvirkeprinsipper og dermed faller ut av Frivillighetsregisteret eller de er fortjenesteorienterte og hører dermed ikke hjemme i frivillig sektor i det hele tatt. Men hvis samordning av mer overordnede økonomiske interesser i samfunnet er framtrødende, passer slike organisasjoner best i 11 100 Næringslivs- og arbeidsgiverorganisasjoner. Det ser imidlertid ut til at avgrensningen mellom 6 100 Lokalsamfunnsutvikling og 6 200 Bolig og lokalmiljø er uklar i Frivillighetsregisteret. I FN-håndboka inngår i sistnevnte kategori foreninger som utvikler og rehabiliterer boliger og som formidler og skaffer boliger for trengende. I Norge passer borettslag godt inn her i nasjonalregnskapet, men de faller som nevnt utenfor Frivillighetsregisteret fordi de er basert på samvirkeprinsipper. I FN-håndboka heter kategorien 6 200 bare «Housing» så «Bolig» er antakelig mer presist på norsk. Kategorien 6 300 Arbeidsopplæring har ingen organisasjoner i Frivillighetsregisteret. Her kan imidlertid jobbtrening, rådgivning og vernede arbeidsplasser inngå i følge FN-håndboka. Noen flere eksempler i informasjonsmateriellet kan derfor virke klargjørende på hva som kanskje kan inngå her i framtiden.

I den store kategorien 7 100 Interesseorganisasjoner med 2 327 organisasjoner, inngår det et svært bredt spekter av ulike aktiviteter i Frivillighetsregisteret. Her kunne det være nyttig med noen norske underkategorier på tredjesiffernivå. Den desidert største gruppen er organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne og syke, og hvis disse var skilt ut i en egen kategori (7 110) ville det være lettere å få oversikt over resterende organisasjoner. Andre mulige underkategorier på tredjesiffernivå kunne være (7 120) Rettighets- og støttarbeid (f.eks. ytringsfrihet, menneskerettigheter, likestilling, rettigheter for innsatte, fattige, bostedsløse, papirløse, rusmisbrukere osv.), (7 130) Organisasjoner som arbeider for samfunnsendring (f.eks. målsak, avhold, kampanjer og lobbyvirksomhet), og (7 140) Organisasjoner for innvandrere og etniske

grupper (med unntak av kulturorganisasjoner som hører hjemme i 1 100 eller 1 300 og internasjonale vennskaps og utvekslingsorganisasjoner som hører hjemme i 9 100).

Det er viktig at 7 100 Interesseorganisasjoner ikke skal omfatte organisasjoner som har egne ICNPO-kategorier som (7 300) Politiske partier, (9 100) Internasjonale organisasjoner som jobber for bistand og menneskerettigheter i andre land, samt (5) Natur og miljøvern.

ICNPO-nr	ICNPO-kategori	Eksempler
1	Kultur og rekreasjon	
1 100	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	Idrett	Alle typer idrett, sport og trim, også skytterlag, bedriftsidrett og idrett for personer med nedsatt funksjonsevne
1 300	Rekreasjon og sosiale foreninger	Friluftsliv og speideren, motor og båtforening, dyreeierklubber, pensjonistlag, studentsamfunn, sosiale klubber (Rotary, Lions etc.), hagelag, rollespill, dataspill, brettspill, datatreff, andre hobby- og fritidsaktiviteter
2	Utdanning og forskning	
2 100	Grunn og videregående utdanning	
2 200	Høgskole og universitet	
2 300	Annen utdanning	
2 400	Forskning og utvikling	
3	Helse	
3 100	Sykehus og rehabilitering	
3 200	Sykehjem	
3 300	Psykiatriske institusjoner	
3 400	Andre helsetjenester	
4	Sosiale tjenester	
4 100	Sosiale tjenester	
4 110	Barnehager	
4 120	Barnevern	
4 130	Rusomsorg	
4 140	Andre sosiale tjenester	
4 200	Krisehjelp og støttarbeid	
4 300	Økonomisk og materiell støtte	
5	Natur- og miljøvern	
5 100	Natur- og miljøvern	Områdevern og områdeforvaltning
5 200	Dyrevern	
6	Bolig- og lokalmiljø	
6 100	Lokalsamfunnsutvikling	Grendelag, velforeninger og forsamlingshus
6 200	Bolig	Borettslag og boligformidling
6 300	Arbeidsopplæring	Jobbtrening, rådgivning og vernede arbeidsplasser

7	Politiske- og interesseorganisasjoner	
7 100	Interesseorganisasjoner	
7 110	Organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne og syke	
7 120	Rettighets- og støttee arbeid	Ytringsfrihet, menneskerettigheter, likestilling, rettigheter for innsatte, fattige, bostedsløse, papirløse, rusmisbrukere
7 130	Organisasjoner som arbeider for samfunnsendring	Målsak, avhold, kampanjer og lobbyvirksomhet
7 140	Organisasjoner for innvandrere og etniske grupper	
7 200	Juridisk rådgivning	Juridisk bistand, forbrukerrettigheter
7 300	Politiske organisasjoner	Politiske partier
8	Legater og fremme av frivillighet	
8 100	Legater	Pengeutdelende stiftelser
8 200	Fremme av frivillighet	Frivillighetssentraler
9	Internasjonale organisasjoner	
9 100	Internasjonale organisasjoner	Internasjonale vennskaps- og utvekslingsprogrammer, internasjonalt nødhjelp- og bistandsarbeid, menneskerettighets- og fredsarbeid
10	Tros- og livssynsorganisasjoner	
10 100	Tros- og livssynsorganisasjoner	Organisasjoner tilknyttet Den norske kirke, misjon, protestantisk frikirke, andre religioner, livssynsorganisasjoner
11	Yrkes-, bransje- og fagforeninger	
11 100	Næringslivs- og arbeidsgiverorganisasjoner	Bransje og næringsssammenslutninger, produsentsamarbeid
11 200	Yrkessammenslutninger	Elev- og studentorganisasjoner
11 300	Arbeidstakerorganisasjoner	
12	Andre	
12 100	Andre	

Endringer er merket med **grå farge**

Konklusjon

Her skal jeg kort oppsummere noen av svarene på hver av punktene Kulturdepartementets oppdrag:

1. Vurdere i hvilken grad de internasjonale ICNPO kategoriene vil være dekkende for norske forhold, og eventuelt hvilke organisasjoner/forhold som ikke naturlig faller inn i kategoriene 1-12.

De internasjonale ICNPO-kategoriene er dekkende for norske forhold, men det er noen utfordringer knyttet til organisasjonstyper som kan passe i flere kategorier. Her må det bygges opp og overføres

kompetanse i klassifiseringsarbeidet og det må arbeides kontinuerlig med forbedring av informasjonsmaterieill og eksempler som Frivillighetsregisteret bruker overfor organisasjoner som vil registrere seg.

2. Vurdere nivået på eksisterende underkategorier, blant annet hvor relevante disse er. Enkelte underkategorier omfatter få organisasjoner, mens andre favner mange organisasjoner.

Det er ingen grunn til å fjerne underkategorier som blir lite brukt i dag. Dersom Frivillighetsregisteret får flere funksjoner i framtiden kan de komme til nytte. De største problemene er knyttet til de særnorske kategoriene 13 Barne- og ungdomsorganisasjoner og 14 Mangfold og inkludering. Særlig den siste kategorien har en uklar definisjon som gjør den vanskelig å bruke i saksbehandling og analyse. Disse bør derfor utgå og organisasjonene som er registrert med dem som førstekategori må klassifiseres på nytt.

3. Vurdere hvilke underkategorier som vil være dekkende for det norske frivillighetslandskapet basert på eksisterende forskning og tilgjengelig data fra frivillig sektor.

Det finnes noen kategorier som har svært mange organisasjoner. Innen 1 Kultur og rekreasjon, skaper dette få problemer for klassifiseringen, men noen norske underkategorier på tredjesifernivå kan vurderes dersom det er konkrete behov for det i brukermiljøene. Innen 4 Sosiale tjenester foreslås det å framheve områder der frivillige organisasjoner i Norge er spesielt aktive, selv om dette i liten grad fanges opp i Frivillighetsregisteret i dag: Barnehager, Barnevern og Rusomsorg. Innen 6 Bolig og lokalmiljø vil bedre eksempler i informasjonsmaterieillet og et klarere skille mellom 6 100 Lokalsamfunnsutvikling og 6 200 Bolig føre til mer presis klassifisering. Innen den store og svært mangfoldige kategorien 7 Interesseorganisasjoner foreslås noen norske kategorier på tredjesifernivå for å skape bedre spredning: 7 110 Organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne og syke, 7 120 Rettighets- og støttearbeid, 7 130 Organisasjoner som arbeider for samfunnsendring, 7 140 Organisasjoner for innvandrere og etniske grupper.

4. I dag må organisasjonene melde inn minst 1 kategori og maksimum 3 kategorier. Hvilke konsekvenser har dette for datainnsamling knyttet til frivillige organisasjoner.

2. og 3. kategorier er ofte gitt med svake begrunnelser. Det foreslås derfor at Frivillighetsregisteret går over til én kategori og at den faglige begrunnelsen for klassifisering tillegges større vekt slik at videre bruk av klassifiseringene i saksbehandling og analyse er basert på et sikkert grunnlag.

5. Utarbeide en rapport med forslag til kategorier og eventuelle tilleggsspørsmål til Kulturdepartementet som vil danne grunnlag for en høringsprosess for frivillige organisasjoner.

I rapporten foreslås noen tilleggsspørsmål om medlemmers eller aktive deltakers alder, kjønn og etniske bakgrunn til erstatning for de særnorske kategoriene 13 Barne- og ungdomsorganisasjoner og 14 Mangfold og inkludering: Hvor stor andel er under 26 eller over 67 år? Hvor stor andel er kvinner? Hvor stor andel er født i et annet land eller har en eller to foreldre som er født i et annet land? (Svaralternativer: mindre enn 25 prosent, mellom 25 og 50 prosent, mellom 50 og 75 prosent, eller over 75 prosent). Det vil være interessant å få vite gjennom en høringsprosess hvordan de frivillige organisasjonene stiller seg til dette. Andre opplysninger som sier noen om omfanget av aktivitet som f.eks. medlemstall og driftskostnader vil forhåpentlig bli registrert av en del organisasjoner etter hvert som Frivillighetsregisteret blir brukt til flere typer saksbehandling.

Vedlegg: Antall organisasjoner i ICNPO-kategorier i Frivillighetsregisteret 15. januar 2012 og Lokallagsundersøkelsen 2009

		Frivillighets- registeret	Lokallags- undersøkelsen
Kultur og rekreasjon	1		
Kunst og kultur	1 100	5 071	648
Idrett	1 200	7 047	748
Rekreasjon og sosiale foreninger	1 300	4 073	645
Utdanning og forskning	2		
Grunn og videregående utdanning	2 100	17	0
Høgskole og universitet	2 200	13	
Annen utdanning	2 300	43	1
Forskning og utvikling	2 400	20	0
Helse	3		
Sykehus og rehabilitering	3 100	9	
Sykehjem	3 200	3	
Psykiatriske institusjoner	3 300	1	
Andre helsetjenester	3 400	423	66
Sosiale tjenester	4		
Sosiale tjenester	4 100	818	67
Krisehjelp og støttarbeid	4 200	147	0
Økonomisk og materiell støtte	4 300	89	0
Natur- og miljøvern	5		
Natur- og miljøvern	5 100	143	56
Dyrevern	5 200	72	6
Bolig- og lokalmiljø	6		
Lokalsamfunnsutvikling	6 100	1 457	446
Bolig- og lokalmiljø	6 200	40	39
Arbeidsopplæring	6 300	-	0
Politiske- og interesseorganisasjoner	7		
Interesseorganisasjoner	7 100	2 327	239
Juridisk rådgivning	7 200	7	
Politiske organisasjoner	7 300	139	160
Legater og fremme av frivillighet	8		
Legater	8 100	8	
Fremme av frivillighet	8 200	57	12
Internasjonale organisasjoner	9		
Internasjonale organisasjoner	9 100	398	94
Tros- og livssynsorganisasjoner	10		
Tros- og livssynsorganisasjoner	10 100	720	545
Yrkes-, bransje- og fagforeninger	11		

Næringslivs- og arbeidsgiverorganisasjoner	11 100	27	279
Yrkessammenslutninger	11 200	103	
Arbeidstakerorganisasjoner	11 300	142	
Andre	12		
Andre	12 100	22	
Barne- og ungdomsorganisasjoner	13		
Barne- og ungdomsorganisasjoner	13 100	1 092	
Mangfold og inkludering	14		
Mangfold og inkludering	14 100	164	
Sum		24 692	4 051