



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Høringsnotat

Nr.

Vår ref
14/3096

Dato
20.08.2014

FORSLAG OM Å OPPHEVE LOV OM REGISTRERING AV INNSAMLINGER OG ENDRE LOV OM REGISTER FOR FRIVILLIG VIRKSOMHET

1. INNLEDNING

Kulturdepartementet legger med dette frem forslag om å oppheve lov om registrering av innsamlinger. I stedet foreslås det å styrke arbeidet innsamlingsorganisasjonene allerede gjør for å sikre givernes tillit og legge til rette for bruk av Frivillighetsregisteret til registrering av innsamlinger.

I tråd med den politiske plattformen vil regjeringen bedre vilkårene for frivillige organisasjoner og bidra til at frivilligheten kan vokse frem nedenfra og utvikle seg på egne premisser. Offentlige pengeinnsamlinger er et sentralt virkemiddel som frivillige organisasjoner benytter for å skaffe inntekter til en rekke ulike formål og aktiviteter. Inntektene fra innsamlinger bidrar samtidig til å styrke de frivillige organisasjonenes selvstendige og uavhengige rolle og gir økt legitimitet til organisasjonenes arbeid.

Forenkling er ett av regjeringens hovedsatsingsområder. For frivillige organisasjoner vil regjeringen gjøre reglene enklere og byråkratiet mindre. På denne bakgrunn foreslås følgende tiltak:

- i. Opphevelse av lov om registrering av innsamlinger: Med dette forslaget vil regjeringen fjerne et unødvendig regelverk og åpne opp for at organisasjonene kan finne frem til de mest hensiktsmessige løsningene, uavhengig av staten.
- ii. Styrke samarbeidet mellom innsamlingsorganisasjonene: Hensikten er å styrke de seriøse organisasjonenes arbeid for å bidra til å opprettholde og øke tilliten mellom givere og innsamlingsaksjoner.
- iii. Legge til rette for registrering av innsamlinger i Frivillighetsregisteret: Hensikten er å bidra til økt åpenhet og tilgang på informasjon om frivillige organisasjoners innsamlinger.

Bakgrunnen for forslagene er en evaluering av Innsamlingsregisteret som ble gjennomført i 2013 og en vurdering av problemene med useriøse innsamlingsaktører som ble gjort våren 2014. Rapportene fra disse arbeidene er lagt ut på Kulturdepartementets nettsted, se http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/rapporter_planer/rapporter

2. GJELDENDE RETT

2.1 Lov av 29. juni 2007 nr. 87 om registrering av innsamlinger (innsamlingsregistreringsloven)

Innsamlingsregistreringsloven trådte i kraft 1. juli 2009. Formålet med loven er å medvirke til at midler som gis til innsamlinger i størst mulig grad gir overskudd til beste for det oppgitte formål med innsamlingen. I Ot.prp. nr. 47 (2006-2007) Om lov om registrering av innsamlinger heter det:

Formålet med forslaget om en lovfestet registreringsordning for innsamlinger er å bidra til økt åpenhet om gjennomføring av, og pengeforvaltning ved, pengeinnsamling. Det foreslås ikke registreringsplikt. Målsettingen er at flest mulig av både de små og de store innsamlingene skal se nytten av å være registrert i registeret. Det foreslås at minst 65 % av det innsamlede beløp i hver aksjon skal gå til innsamlingens angitte formål.

Stiftelsen Innsamlingskontrollen i Norge (etablert i 1991) er utpekt av departementet som registreringsorgan. I tråd med loven fastsetter registreringsorganet bestemmelser for registrering av innsamlinger (§2), innsamlingsmerke (§3), avgift (§4), regnskap (§5) og minimumsandel til det oppgitte formål med innsamlingen (§6). Registreringsorganet kan slette eller nekte registrering av en innsamling og skal ved mistanke om bedrageri, utroskap, underslag eller lignende vurdere om forholdet skal anmeldes til politiet, jf. §§ 7 og 8 i loven.

Driften av Innsamlingsregisteret, sekretariatet og funksjoner/roller i tilknytning til dette dekkes gjennom registreringsavgift og årsavgift fastatt av Stiftelsen Innsamlingskontrollen. I 2013 innhentet Innsamlingskontrollen avgifter på til sammen 1,6 mill. kroner fra registrerte innsamlinger/organisasjoner. Registreringsavgiften er fastsatt til kr 4 000, mens årsavgiften fastsettes ut i fra brutto inntekter til organisasjonene, begrenset oppad til kr 40 000.

Ved utgangen av 2013 var det registrert 103 innsamlinger/organisasjoner i Innsamlingsregisteret mot 104 i 2012, 94 i 2011 og 77 i 2010. Enkelte organisasjoner har blitt slettet eller nektet registrering som følge av manglende opplysninger om virksomheten, eller ut i fra et ønske om å bli fjernet. Det er ingen organisasjoner som er fjernet fra registeret med bakgrunn i konkret mistanke om bedrageri, utroskap, underslag eller lignende. Vi viser for øvrig til årsberetningen fra Stiftelsen Innsamlingskontrollen.

2.2 Lov av 29. juni 2007 nr. 88 om register for frivillig virksomhet (frivillighetsregisterloven)

Frivillighetsregisterloven trådte i kraft 1. desember 2008. Formålet med loven er å forbedre og forenkle samhandling mellom frivillig virksomhet og offentlige myndigheter og å legge til rette for det offentliges 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.

Frivillighetsregisteret ble opprettet etter ønske fra frivillig sektor. Stortinget har bedt regjeringen sikre at registeret blir det verktøyet for forenkling som organisasjonene er forespeilet, blant annet gjennom at registeret tas i bruk av det offentlige som fordelingsverktøy i støtteordninger, fritaksordninger og andre ordninger som gjelder for frivilligheten, jf. Innst. 14 S (2013-2014) fra familie- og kulturkomiteen. Arbeidet med videreutvikling av registeret skjer i samarbeid med frivillig sektor.

Frivillighetsregisteret er et register i vekst. Pr. mai 2014 er nærmere 32 000 frivillige organisasjoner registrert og antallet øker ukentlig med 50-70 nye organisasjoner. Før en organisasjon kan bli registrert i Frivillighetsregisteret, må den registreres i Enhetsregisteret. Frivillige organisasjoner som ikke er regnskapspliktige etter regnskapsloven, kan velge å påta seg en slik plikt etter § 7 i frivillighetsregisterloven. Forskrift til lov om register for frivillig virksomhet av 15. oktober 2008 nr. 1214 angir nærmere regler om krav til innhold og form ved rapportering av regnskapsopplysninger, jf. kapittel 6 §§ 11-22. Bestemmelsene bygger på regnskapsloven og den foreløpige standarden NRS(F) ”God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner”.

3. EVALUERING AV INNSAMLINGSREGISTERET

På oppdrag fra departementet gjennomførte PricewaterhouseCoopers AS (PwC) i 2013 en evaluering av hvordan lov om registrering av innsamlinger virker i forhold til ønskede mål. PwC ble bedt om å komme med konkrete anbefalinger for å sikre at følgende overordnede mål ivaretas:

- Registreringsordningen skal fremme de seriøse innsamlingene og styrke tilliten til disse blant befolkningen.
- Det skal bli lettere å skille de useriøse aktørene fra de seriøse innsamlingene, og det skal bli vanskeligere for useriøse aktører å drive innsamlingsaktivitet.
- Ordningen skal være enkel å forstå for givere og publikum.

I rapporten fra PwC er observasjoner og hovedfunn oppsummert på følgende måte:

”Det overordnede inntrykket fra analysen er at brorparten av informantene mener i utgangspunktet at Loven om Innsamlingsregisteret har gode intensjoner. De mener også at Innsamlingsregisteret og kravet om en viss innsamlingsprosent har medført større transparens og kostnadsbevissthet i bransjen, noe som vurderes som positivt. Samtidig mener flertallet av de vi har intervjuet at Loven har fått uheldige og uintenderte konsekvenser. Som en bakenforliggende forklaring trekkes fram at arbeidet og utredningene som ligger til grunn for Loven ikke var gode nok, og at dette har fått uheldige konsekvenser for måten Loven praktiseres på. Et flertall av informantene mener derfor Innsamlingsregisteret ikke har den nytteverdien som var tiltenkt da Loven kom.

Overordnet er det videre stor enighet om at det aller viktigste er hensynet til giveren og at dette må ligge til grunn ved valg av virkemidler og organiseringen for øvrig på innsamlingsområdet. Mottaker av de innsamlede midlene nevnes i liten grad. Et mer generelt funn er at det er ulike oppfatninger om hvor stort problemet med useriøse aktører i realiteten er, men enighet om at kontrollsystemet bør reflektere det reelle problemet.”

Et sammendrag av hovedfunnene presenteres i en tabell under følgende kulepunkter:

- i) Innsamlingskontrollens mandat og virksomhet
- ii) Krav og retningslinjer for beregning av innsamlingsprosenten
- iii) Registreringsplikt og overføring av kontroll
- iv) Tilknytning mellom Innsamlingsregisteret og Frivillighetsregisteret.

Flere av de registrerte organisasjonene som er intervjuet i evalueringen mener at det er for lite positiv omtale av organisasjonenes arbeid, og at fokuset på minsteandelen til det oppgitte formålet (innsamlingsprosent og formålsprosent) er uheldig for organisasjonene. Blant annet kan det hindre organisasjonene fra å drive innsamlingsarbeid på en måte som de mener er mest hensiktsmessig, gjennom større investeringer som vil gi langsiktig gevinst. Flere stiller spørsmål ved bruken av de ulike prosentsatsene, og mener ingen av disse nøkkeltallene egentlig reflekterer hvor stor andel som går til formålet. Noen mener derimot at nøkkeltallene fører til unøyaktige og i verste fall feilaktige sammenligninger mellom organisasjonene.

PwCs konklusjon er at evalueringen har avdekket en rekke områder hvor det er behov for justeringer. Hovedhensynet som ligger bak PwCs anbefalte tiltak er prinsippet om å ivareta giveren og sørge for at de innsamlede midlene i det vesentligste går til det oppgitte formålet og til mottakerne av midlene. PwCs hovedkonklusjon og anbefaling er at det bør innføres gradert registreringsplikt etter Lotteri-modellen, og at staten bør ha rollen som kontrollorgan. Før det foretas endringer anbefaler PwC at det må fremskaffes mer dokumentasjon om hvem giverne er og hvor stort problemet med useriøse aktører er.

4. HØRINGSINSTANSENS SYN

Evalueringen av innsamlingsregisteret ble presentert av PwC i et åpent møte med innsamlingsorganisasjonene i oktober 2013, samtidig som rapporten ble lagt ut på departementets nettsted.

Stiftelsen Innsamlingskontrollen, Norges innsamlingsråd og Frivillighet Norge har levert skriftlige høringsinnspill til departementet der det tydelig fremgår at de ikke støtter PwCs forslag om å overføre kontrolloppgaver til staten. Frivillighet Norge mener at statlig kontroll er lite forenlig med organisasjonsfriheten og sivilsamfunnets rolle som uavhengig pioner og ”vakthund”. Organisasjonene er enige om at målet må være å sikre givernes tillit til de frivillige organisasjonenes innsamlingsarbeid.

Stiftelsen Innsamlingskontrollen mener loven må endres for å gjøre den mer relevant i forhold til å sikre givernes tillit, bidra til likere praksis blant organisasjonene og sikre at mest mulig av innsamlede midler går til formålet. De mener en gradert registreringsplikt ikke alene løser problemet med useriøse organisasjoner, og at det reiser en rekke problemstillinger med tanke på kravene som stilles for innsamlinger, behov for kontroll, og faren for å svekke troverdigheten til registeret ved å innføre en A og B registrering.

Norges innsamlingsråd har som mål å øke kompetansen og profesjonaliteten blant frivillige organisasjoner som arbeider med innsamling, og ønsker å bidra til å løse utfordringene aktørene i innsamlingsbransjen møter. De mener det er viktig å kartlegge bransjen for å få mer kunnskap om aktørene som samler inn penger i Norge. De mener en registreringsordning er viktig for å få oversikt over aktørene som samler inn penger, og at en registreringsplikt eller godkjenningssprosess vil bidra til å skille de useriøse fra de seriøse og gi giverne en trygghet om at pengene går til formålet.

Frivillighet Norge støtter PwCs anbefaling om å kartlegge problemet med useriøse aktører før det besluttes hvilke tiltak som skal iverksettes. De mener at forslaget om gradert registreringsplikt vil påføre organisasjonene betydelig byråkrati samtidig som det er usikkert hvilken effekt det vil ha for å forhindre useriøse aktører. De peker blant annet på at lokale lag og foreningers innsamlingsaktiviteter er underlagt betydelig sosial kontroll i nærmiljøene de opererer. *Frivillighet Norge* mener videre at organisasjonene bør få et ”godkjent stempel” fremfor fokus på innsamlingsprosent, og at innsamlingskontrollen må omorganiseres og få utvidet mandat for å følge opp tips om useriøse.

5. ARBEIDSGRUPPENS KARTLEGGING AV USERIØSE INNSAMLINGSAKTØRER

I tråd med anbefalingene fra PwC og høringsinstansenes innspill besluttet departementet å nedsette en arbeidsgruppe som fikk i oppgave å vurdere problemene med useriøse innsamlingsaktører og foreslå tiltak som vil gjøre det lettere å skille useriøse aktører fra seriøse, og gjøre det vanskeligere for useriøse aktører å drive innsamlingsaktivitet. Arbeidsgruppen ble bedt om å fokusere på andre tiltak enn registreringsplikt og økt statlig kontroll av innsamlinger som vil kunne styrke givernes tillit. PwC fikk i oppgave å lede arbeidsgruppen og sammenstille en rapport. Rapporten ble overlevert departementet 20. mai 2014 og finnes som del av høringsdokumentene.

Arbeidsgruppen ble sammensatt ut i fra et ønske om å få med fagpersoner med kjennskap til frivillig sektor og frivillige organisasjoners innsamlingsaktivitet, relevant regelverk for kontroll av innsamlinger samt ordninger som berører frivillige organisasjoners innsamling av penger og gaver. De som har deltatt i gruppen er:

- Frivillighet Norge
- Norges innsamlingsråd
- Stiftelsen Innsamlingskontrollen
- Lotteri- og stiftelsestilsynet
- Forbrukerombudet
- Skattedirektoratet
- Økokrim
- Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

I tillegg har Barne- og likestillingsdepartementet, Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet deltatt som observatører.

Rapporten fra arbeidsgruppen viser at det er lite konkret dokumentasjon som omhandler omfanget av problemet med useriøse aktører. Det er bred enighet i arbeidsgruppen om at åpenhet og tilgang på informasjon om organisasjonenes innsamlingsarbeid er den sterkeste indikatoren på om en aktør kan vurderes som useriøs eller seriøs. Arbeidsgruppen er videre enig om at ingen innsamlingsaktivitet i seg selv kan defineres som useriøs – det er måten aktøren benytter innsamlingsmetoden på som er avgjørende. Arbeidsgruppen er enstemmig om at aktører som driver innsamling til terror, begår annen straffbar virksomhet som bedrageri, underslag mv. eller som benytter andre ulovlige innsamlingsmetoder alltid er å anse som useriøse aktører, og bør få begrenset sin virksomhet. Noen av forslagene til tiltak som arbeidsgruppen er enige om er:

- Grundig informasjon om innsamlingene på nettsidene til organisasjonene, bedre dokumentasjon og styrke opplysningsarbeidet

- Krav om ryddig organisasjonsstruktur og etterlevelse av etiske retningslinjer for innsamlinger
- Innføre krav om skriftlig tilbud og aksept ved telefonsalg
- Øke samarbeidet mellom aktørene som besitter relevant informasjon om useriøse aktører
- Utvide mandatet til Stiftelsen Innsamlingskontrollen slik at de kan forfølge også de som ikke er registrert og bli en tydeligere varslingsinstans.

Arbeidsgruppen har ikke foretatt noen realitetsvurdering av gjennomførbarhet og mulige konsekvenser av de tiltakene som foreslås. Flere av forslagene fra arbeidsgruppen er tiltak som innsamlingsorganisasjonene kan følge opp, uavhengig av staten. Forslag som berører statlige regelverk og ordninger vil bli vurdert og realitetsbehandlet av de respektive departementer, før de eventuelt sendes på høring.

Frivillig sektor er generelt imot å innføre krav om registrering og øvrige kontrollrutiner. Hovedbegrunnelsen er det ideologiske utgangspunktet om at frivillig sektor skal drive sin virksomhet på egne premisser uten statlig innblanding. Fra frivillig sektors perspektiv representerer ikke useriøse innsamlingsaktører et stort problem. Hovedargument er derfor at staten ikke bør iverksette ytterligere tiltak for å regulere dette området ut over det som allerede eksisterer av kontrollmekanismer. Frivillig sektor mener at det er bedre å styrke den allerede eksisterende selvkontrollen som ligger i bransjen i stedet for å ta nye reguleringsgrep.

6. DEPARTEMENTETS FORSLAG

6.1 Opphevelse av lov om registrering av innsamlinger

I Ot.prp. nr. 47 (2006-2007) Om lov om registrering av innsamlinger heter det at hovedmålsettingen med en lovregulering er: *”at den skal kunne bidra til å opprettholde eller øke tilliten mellom givere og innsamlingsaksjoner på en bedre måte enn om området forblir uregulert. Dette kan blant annet skje ved å sikre bedre at giverens penger i så stor grad som mulig går til det oppgitte formål.”*

Lov om registrering av innsamlinger trådte i kraft 1. juli 2009. Det største antallet innsamlinger og organisasjoner som har vært registrert er 104, som er et lavt antall sammenlignet med antallet registrerte organisasjoner i Frivillighetsregisteret og den antatte størrelsen på innsamlingsmarkedet. For eksempel er organisasjoner som Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF), Frelsesarmeen, Bellona og Den Norske kirke ikke med i Innsamlingsregisteret. Dette indikerer at ordningen ikke når ut til viktige deler av målgruppen.

Stiftelsen Innsamlingskontrollens merke (IK-merket) kan benyttes av organisasjonene i Innsamlingsregisteret på innsamlingspersonell, innsamlingsmateriell og informasjon om innsamlingen. Hensikten bak forslaget om et kvalitetsmerke var å øke bevisstheten rundt ordningen og gjøre innbyggerne mer bevisste på å støtte formål som underlegger seg en skjerpet kvalitetskontroll, jf. Ot.prp. nr. 47 (2006-2007). En TNS Gallup undersøkelse gjennomført i mars 2012 viser at rundt 40 % kjenner til at det finnes et kontrollorgan, mens rundt 14 % kjenner til IK-merket. Den manglende kjennskapen til ordningen i befolkningen indikerer at ordningen har liten effekt overfor giverne.

Evalueringen av Innsamlingsregisteret ble gjennomført i 2013, etter 4 års virkning. Departementet mener det er grunn til å ta på alvor de registrerte organisasjonenes

tilbakemeldinger om uheldige og uintenderte konsekvenser av loven, særlig med tanke på kravene som stilles til offentliggjøring av det økonomiske resultatet, herunder hvor stor andel av de innsamlede midler som er gått til det oppgitte formålet med innsamlingen. Flere av organisasjonene ønsker i stedet en mer helhetlig vurdering som også inkluderer kvalitative kriterier, og har foreslått at det gis et ”godkjent” stempel istedenfor å operere med nøkkeltall.

Ut fra målsettingen om å sikre økt tillit til innsamlingsaksjoner ble det i høringsbrevet fra departementet foreslått at kontrolloppgavene knyttet til et register over innsamlinger skulle legges til et offentlig organ. De frivillige organisasjonene var i høringsinnspillene samstemte om at kontroll må utøves av et frittstående organ som ikke er knyttet til de offentlige myndighetene. Det vises til at en offentlig kontroll med frivillig innsamling vil bryte en tradisjon på frivillighetsområdet både i Norge og i utlandet, jf. Ot.prp. nr. 47 (2006-2007). Oppgaven med å iverksette og gjennomføre en registrerings- og kontrollordning ble på bakgrunn av dette lagt til en ideell stiftelse. Når det gjelder krav til registrerte innsamlinger ble det i høringsbrevet fra departementet foreslått et krav om at minimum 75 % av de innsamlede midlene skulle gå til formålet for å hindre at store deler av de beløp som samles inn går bort i administrative utgifter. Basert på høringsuttalelse fra frivilligheten ble kravet fastsatt til 65 %, samtidig som beregningen kunne ses i sammenheng over tre år med sikte på å gi rom for blant annet omlegging og investeringer i innsamlingsaktiviteten. Oppgaven med å fastsette retningslinjer for hvordan beregningen skulle skje ble lagt til registreringsorganet.

Departementet mener begrunnelsene som i sin tid ble gitt for å legge oppgavene til frivilligheten nå taler for en opphevelse av loven. I regjeringens politiske plattform heter det blant annet: ”Regjeringen vil bidra til at frivilligheten vokser frem nedenfra og blir friere fra politisk styring. Frivilligheten skal ha en selvstendig stilling i samfunnet.” Økt statlig styring av de frivillige organisasjonenes innsamlingsarbeid bryter med de sentrale prinsippene i regjeringens frivillighetspolitikk og vil kunne begrense organisasjonenes inntektsmuligheter på en måte som ikke er ønskelig. Departementet mener det vil være hensiktsmessig om området styres av frivilligheten, gjennom for eksempel etiske retningslinjer, bransjenormer og krav som organisasjonene selv kommer til enighet om og følger opp på egnede måter. Dette åpner opp for en vektlegging av kvalitative kriterier i tillegg til kvantitative kriterier som departementet mener vil være mer hensiktsmessig for organisasjonene. I tråd med innspill fra arbeidsgruppen som har vurdert tiltak for å forhindre useriøse innsamlingsaktører mener departementet denne type tiltak vil kunne styrke de seriøse innsamlingsorganisasjonene, gjennom økt åpenhet og tilgang på informasjon om innsamlinger og organisasjonenes bruk av midlene. Dette vil samtidig kunne bidra til å opprettholde eller øke tilliten mellom givere og innsamlingsorganisasjoner, uavhengig av en statlig lovregulering.

På denne bakgrunn foreslår departementet å oppheve lov om registrering av innsamlinger av 29. juni 2007 nr. 87. Med dette forslaget vil regjeringen fjerne et unødvendig regelverk og åpne opp for at organisasjonene kan finne frem til de mest hensiktsmessige løsningene, uavhengig av staten.

6.2 Styrke de frivillige innsamlingsorganisasjonenes samarbeid

Den private stiftelsen Innsamlingskontrollen i Norge ble etablert i 1991, med det formål å bidra til betryggende gjennomføring av innsamlinger og forsvarlig forvaltning av innsamlede midler. På nettsidene til Innsamlingskontrollen (IK) heter det: ”IK er «innsamlingsbransjens» frivillige organ for selvjustis. IK er opprettet av humanitære organisasjoner for å tjene allmennhetens interesser og kan ses på som «allmennhetens vaktbikkje»”¹. Før loven trådte i

¹ Jf. <http://www.innsamlingskontrollen.no/2013/04/17/innsamlingskontrollen-ik/>

kraft hadde Innsamlingskontrollen over 70 frivillige organisasjoner som medlemmer og IK-merket var allerede i bruk. Det overordnede formålet til stiftelsen er fastsatt uavhengig av lov om registrering av innsamlinger, og vil fortsatt være aktuelt ved en opphevelse av loven. Stiftelsen Innsamlingskontrollen har det siste året blant annet iverksatt tiltak for å rette oppmerksomheten mot useriøse aktører (OBS-liste) som ikke har registrert innsamlinger.

Norges Innsamlingsråd ble stiftet i 1994, med det formål å være en interessepolitisk og innsamlingsfaglig arena for medlemmene som arbeider for et gunstigere klima for frivillige organisasjoner som arbeider med innsamling. I en rekke sammenhenger har Innsamlingskontrollen samarbeidet med Norges innsamlingsråd, om blant annet bruken av IK-merket, temamøter med organisasjonene, og rapporter med informasjon om innsamlingsorganisasjonenes arbeid. I mai 2012 vedtok styrene i Innsamlingskontrollen og Norges innsamlingsråd "Etiske retningslinjer for innsamling i Norge". Hensikten med retningslinjene er å ivareta givernes interesser og sikre at organisasjonene opptrer på en måte som skaper og opprettholder tillit hos givene. Norges innsamlingsråd har videre samarbeidet med Forbrukerombudet om Bransjenorm for frivillige organisasjoners behandling av personopplysninger, som blant annet omhandler bestemmelsene knyttet til telefonsalg.

Stiftelsen Innsamlingskontrollen, Norges innsamlingsråd og Frivillighet Norge har deltatt i arbeidsgruppen som har vurdert problemene med useriøse innsamlingsaktører. Blant de foreslåtte tiltakene fra arbeidsgruppen er det en rekke oppgaver som frivilligheten kan bidra til å løse, uavhengig av en lovregulering. Dette gjelder særlig tiltakene under overskriftene "Åpenhet og informasjon fra organisasjoner/innsamlingsaktører" og "Bransjenormer for innsamlingsaktører", jf. PwCs rapport side 23 - 26.

Departementet mener organisasjonenes arbeid er vesentlig for å bidra til å opprettholde og øke tilliten mellom givere og innsamlingsaksjoner. På denne bakgrunn foreslås det å styrke samarbeidet mellom innsamlingsorganisasjonene. Departementet har tidligere gitt tilskudd til Stiftelsen Innsamlingskontrollen og Norges Innsamlingsråds arbeid. I 2014 er det satt av kr 800 000 til Innsamlingsregisteret som har blitt tildelt Stiftelsen Innsamlingskontrollen, jf. Prop. 1 S (2013-2014), kap 315, post 78. Ved opphevelse av lov om registrering av innsamlinger vil avtalen med Stiftelsen Innsamlingskontrollen opphøre. Stiftelsen Innsamlingskontrollen står for øvrig fritt til å videreføre arbeidet, i samarbeid med organisasjonene. Fra departementets side er det ønskelig at organisasjonene kommer til enighet om hvilke ordninger de mener er hensiktsmessige og formålstjenlige, uavhengig av staten. Videre økonomisk støtte til samarbeidet mellom innsamlingsorganisasjonene vil vurderes innenfor Kulturdepartementets budsjett.

6.3 Registrering av innsamlinger i Frivillighetsregisteret

For å bidra til økt åpenhet og tilgang på informasjon om frivillige organisasjoner som driver innsamlinger foreslår departementet å legge til rette for registrering av innsamlinger i tilknytning til Frivillighetsregisteret.

Lov om register for frivillig virksomhet av 29. juni 2007 nr. 88 (frivillighetsregisterloven) trådte i kraft 1. desember 2008. Registeret er i kontinuerlig vekst og utvikling. Det er en overordnet målsetting at innrapportering av data til Frivillighetsregisteret skal være enklest mulig for organisasjonene, og at data fra registeret i større grad skal bli benyttet av forvaltningen og andre. Videreutvikling skjer i samarbeid med Brønnøysundregistrene, Lotteri- og stiftelsestilsynet og frivillig sektor representert ved Frivillighet Norge, Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner.

Evalueringen av Innsamlingsregisteret viser at det er delte meninger i frivillig sektor om behovet for å knytte Innsamlingsregisteret tettere opp til Frivillighetsregisteret, og forslaget om å integrere de to registrene. PwC anbefaler økt samordning og tilrettelegging av en løsning som ”vil kunne bidra til å gjøre registerområdet mer oversiktlig og samtidig ivareta IRs særegenheter”². Frivillighet Norge er positive til at Frivillighetsregisteret brukes som et verktøy for at det skal være så enkelt som mulig for organisasjonene. Norges innsamlingsråd frykter at en sammenslåing av de to registrene vil føre til at det blir mindre synlighet og forståelse for innsamlingsbransjen.

Registrering av innsamlinger i Frivillighetsregisteret vil være en enklere løsning for de organisasjonene som i dag er registrert både i Innsamlingsregisteret og Frivillighetsregisteret, og det vil gjøre det enklere for nye organisasjoner å registrere innsamlinger. Kostnadene for registrering i Frivillighetsregisteret vil også være betydelig mindre for organisasjonene, med en årsavgift på 135 kr sammenlignet med en årsavgift på inntil kr 40 000 i Innsamlingsregisteret. Departementet mener derfor det er sannsynlig at flere organisasjoner vil benytte løsningen for registrering av innsamlinger i Frivillighetsregisteret enn Innsamlingsregisteret.

Registreringspliktige og registreringsberettigede opplysninger i Frivillighetsregisteret er fastsatt i § 6 i frivillighetsregisterloven. I tillegg til opplysninger som følger av enhetsregisterloven §§ 5 og 6, skal det registreres opplysninger om kategori og eventuell tilknytning til enheter. I tillegg kan vedtekter registreres, og organisasjonene kan påta seg en innsendingsplikt til Regnskapsregisteret.

For å legge til rette for en løsning for registrering av innsamlinger foreslår departementet et nytt § 6 tredje ledd, jf. vedlegg. Det foreslås å opprettholde definisjonen av innsamlinger fra Innsamlingsregistreringsloven § 1. Nærmere regler om krav til innhold og form ved rapportering vil bli fastsatt av departementet i forskrift på bakgrunn av høringsinnspillene.

I tråd med dagens ordning foreslår departementet at det skal være en frivillig ordning for registrering av innsamlinger. Det er bred politisk enighet om at Frivillighetsregisteret skal tas i bruk av offentlige myndigheter. Ett av de sentrale virkemidlene staten har for å øke bruken av Frivillighetsregisteret, er å stille krav om registrering for at organisasjonene skal kunne ta del i statlige ordninger som er viktige for organisasjonene. Berørte departementer vil gjennomgå ordninger og regelverk som er viktige for frivillige organisasjoner med sikte på økt bruk av Frivillighetsregisteret. Dette kan blant annet vurderes i skattefradragordningen for gaver til frivillige organisasjoner, for Norads støtteordning til sivile samfunnsaktører og for Post- og teletilsynets planlagte ordning med en egen nummerserie for innsamlingsaksjoner med fritak for merverdiavgift.

I arbeidsgruppen som har vurdert tiltak mot useriøse innsamlingsaktører er det bred enighet om at åpenhet om regnskap og tilgang på regnskapsopplysninger er viktig for å kunne vurdere om organisasjonene er seriøse eller useriøse. Representanter fra frivilligheten er imidlertid skeptiske til innføring av mer byråkrati og rapportering for de frivillige organisasjonene. De er derfor kritiske til innføring av regnskapsplikt og krav til innrapportering av regnskapsopplysninger som vil gjelde for alle innsamlinger. Enkelte er imidlertid positive til at offentlige støtte- og fritaks ordninger knyttes til Frivillighetsregisteret, og at det vurderes å stille krav om innlevering av regnskap i tilknytning til disse ordningene slik at regnskapene blir tilgjengelig for allmennheten, jf. PwCs rapport side 24. Hensikten er å bidra til økt åpenhet om organisasjonenes regnskap og deres innsamlingsarbeid.

² J. Evaluering av Innsamlingsregisteret (2013), side 6.

I dagens ordning for registrering av innsamlinger skal organisasjonene sende inn regnskap til Stiftelsen Innsamlingskontrollen. Regnskapet skal føres etter etter nærmere bestemmelser fastsatt av Innsamlingskontrollen, og det skal være revidert av registrert eller statsautorisert revisor. På oppdrag fra Innsamlingskontrollen gjennomgår en ekstern revisor regnskapene fra organisasjonene på nytt før opplysningene offentliggjøres på Innsamlingskontrollen hjemmeside.

Regnskapsbestemmelsene som gjelder for organisasjonene i dagens ordning bygger på regnskapsloven og den foreløpige standarden NRS (F) "God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner". Tilsvarende bestemmelser ligger til grunn for ordningen der foreninger som ikke er regnskapspliktige etter regnskapsloven, kan rapportere regnskapsopplysninger til Regnskapsregisteret etter nærmere regler om krav til innhold og form fastsatt i i forskrift om register for frivillig virksomhet av 15. oktober 2008 nr. 1214 (frivillighetsregisterforskriften). For regnskap som skal innrapporteres fra organisasjoner stilles det blant annet krav om aktivitetsregnskap med oppstillingsplan som inkluderer innsamlede midler, gaver mv. og kostnader knyttet til anskaffelse av midler, organisasjonens formål og administrasjonskostnader. Det skal i tillegg utarbeides en årsberetning som blant annet skal inneholde opplysninger om virksomheten som drives.

Statlige krav til registrering i Frivillighetsregisteret kan også inkludere krav til registrering av vedtekter og innsendingsplikt for årsregnskap og årsberetning. På denne måten kan myndighetene bidra til økt åpenhet og tilgang på informasjon om frivillige organisasjoner, noe som vil kunne være et grunnlag for å vurdere deres innsamlingsvirksomhet og hvorvidt midlene går til formålet. Virkningen vil imidlertid avhenge av i hvilken grad denne type opplysninger kan gjøres tilstrekkelig tilgjengelig for eventuelle givere, og dessuten hvilke eventuelle kontrollordninger som innføres for å sikre at innsendt informasjon er korrekt. Plikt til innsendelse av regnskapsinformasjon bør derfor ikke gjennomføres før det er foretatt en kost-/nyttevurdering hvor det også særlig ses hen til det merarbeid dette medfører for berørte organisasjoner.

Departementet foreslår på denne bakgrunn ikke å innføre en registreringsplikt for opplysninger om innsamlinger. Vi ber innsamlingsorganisasjonene om å særskilt vurdere spørsmålet om registreringsplikt for regnskap, ut i fra intensjonen om at ordningen skal kunne bidra til å opprettholde og øke givernes tillit til innsamlinger. Departementet er i denne sammenhengen åpen for å vurdere endringer i bestemmelsene for frivillig rapporteringen av regnskapsopplysninger til Frivillighetsregisteret, jf. kapittel 6 i forskriften.

For å unngå at en registreringsplikt får uheldige konsekvenser for små lokale lag og foreningers mulighet til å drive innsamlingsarbeid kan det være et alternativ å vurdere innføring av gradert registreringsplikt for organisasjoner med innsamlinger over et gitt beløp. Det kan også være et alternativ å innføre et krav om innsending av regnskap for alle som velger å registrere innsamlinger, med et unntak for organisasjoner som er godkjent inn under andre ordninger som skattefradragsordningen for gaver, lotteriregisteret og/eller ordningen for merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner. Dette vil kunne bidra til å sikre økt åpenhet om regnskap og årsberetning for organisasjoner som ikke faller inn under andre ordninger.

Departementet legger ikke opp til en særskilt kontroll av opplysningene om organisasjonenes innsamlingsarbeid, og det foreslås heller ikke å fastsette en minimumsandel til det oppgitte formålet med innsamlingen som et krav for registrering. Hensikten med registreringsløsningen vil primært være å bidra til økt åpenhet og tilgang på informasjon om hvilke frivillige organisasjoner som driver innsamlinger. Opplysningene i

Frivillighetsregisteret skal være fritt tilgjengelig og kan benyttes som grunnlag for godkjenning i andre ordninger eller sammenslutninger. Målet er at dette vil bidra til å sikre løsninger som vil opprettholde og øke givernes tillit til innsamlinger, på en enklere og bedre måte enn dagens ordning.

7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Opphevelse av lov om registrering av innsamlinger av 29. juni 2007 nr. 87 vil ikke ha noen administrative eller økonomiske konsekvenser for staten. Opphevelse av loven vil bety at innsamlinger mister sine rettigheter og plikter som fremkommer av loven. Dette gjelder blant annet bruk av innsamlingsmerke, avgift for registrering og kontroll, innsending av regnskap og oversikt over det økonomiske resultat. Som en følge av at loven oppheves vil også registreringsorganet miste sine oppgaver i henhold til de krav og føringer som fremkommer av loven. Dette betyr at driftsavtalen med Stiftelsen Innsamlingskontrollen ikke vil bli forlenget utover den avtalte løpetiden. Ved opphør av avtalen heter det at *”registeret (software) med registrerte opplysninger vederlagsfritt overdras til det registreringsorgan som utpekes av departementet”*. Siden det ikke vil bli oppnevnt et nytt registreringsorgan vil registeret (software) og registrerte opplysninger forbli hos Stiftelsens Innsamlingskontrollen og kan eventuelt anvendes videre i tråd med formålet.

Foreslåtte endringer i lov av 29. juni 2007 nr. 88 om register for frivillig virksomhet vil bety at det må utvikles en løsning for registrering av innsamlinger i samarbeid med Brønnøysundregistrene og frivillig sektor. Brønnøysundregistrene vil i en utviklingsperiode få noe mer arbeid. Kostnadene dekkes innenfor gjeldende bevilgning over Kulturdepartementets budsjett, jf. Prop. 1 S. (2013-2014), kap. 315, post 74 Frivillighetsregister, kan overføres.

8. VEDLEGG

Forslag til lov om oppheving av lov av 29. juni 2007 nr. 87 om registrering av innsamlinger (innsamlingsregistreringsloven)

I

Lov av 29. juni 2007 nr. 87 om registrering av innsamlinger oppheves.

II

Ikraftsetting

Oppheving gjelder fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

Forslag til endring i lov av 29. juni 2007 nr. 88 om register for frivillig virksomhet (frivillighetsregisterloven)

I lov av 29. juni 2007 nr. 88 om register for frivillig virksomhet gjøres følgende endring:

Nytt § 6 tredje ledd skal lyde:

Registreringsenheter kan registrere opplysninger om innsamlinger i frivillighetsregisteret. Med innsamling menes i denne lov enhver frivillig innsamling av penger eller gaver rettet mot offentligheten til inntekt for samfunnsnyttige formål. Nærmere regler om krav til innhold og form ved rapportering fastsettes av departementet.