



FORBRUKEROMBUDET

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
Sak nr: 14/1571-2
Saksbehandler: Nina Elise Dietzel
Dir.tlf: 45 49 00 31

Dato:
20.11.2014

Høring - forslag om å oppheve lov om registrering av innsamlinger og endre lov om register for frivillig virksomhet

Jeg viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 20. august 2014 vedrørende ovennevnte.

1. Innledende bemerkninger

Forbrukerombudet fører tilsyn med at de næringsdrivendes markedsføring og avtalevilkår er i samsvar med markedsføringsloven, samt at bestemmelsene i angrerettloven overholdes.

Forslagene som departementet har fremsatt omfatter frivillige organisasjoners innsamlinger. Dette er en type aktivitet som faller utenfor reglene i markedsføringsloven og angrerettloven med mindre slik aktivitet er uttrykkelig regulert, eller likevel må anses som næringsvirksomhet. Frivillige organisasjoner som driver innsamling er for eksempel omfattet av forbudet i markedsføringsloven mot å ringe eller sende adressert post til forbrukere som har reservert seg mot dette i Reservasjonsregisteret, mens frivillige organisasjoners salg av produkter normalt vil anses som næringsvirksomhet selv om inntektene går til det ideelle formålet. Grensen mellom frivillige organisasjoners innsamling av penger og salg av produkter kan i enkelte tilfeller være flytende. I så fall må det foretas en konkret vurdering av virksomhetens art og omfang, og hvorvidt det foreligger et beskyttelsesbehov hos den som mottar henvendelsene.

Der frivillige organisasjoner henvender seg til forbrukere og ber om bidrag er det flere forbrukerhensyn som gjør seg gjeldende. Når det gjelder forslagene som departementet har fremsatt er jeg derfor opptatt av om disse kan bidra til å ivareta slike hensyn, eller om de vil kunne svekke forbrukernes stilling på dette området. Før jeg kommenterer forslagene som er fremsatt, vil jeg redegjøre nærmere for de hensyn jeg ser gjør seg gjeldende i kontakten mellom forbrukere og innsamlingsorganisasjoner.

2. Behovet for beskyttelse mot uønsket markedsføring fra frivillige organisasjoner

Jeg mottar årlig en god del klager fra forbrukere relatert til ulike former for henvendelser fra frivillige organisasjoner. De aller fleste klagen gjelder imidlertid innsamling som skjer ved telefon. I dag har over 1,9 millioner personer reservert seg mot henvendelser fra frivillige organisasjoner i Reservasjonsregisteret. Dette viser at mange forbrukere som utgangspunkt ikke ønsker denne typen henvendelser per telefon. Mange opplever likevel å bli oppringt av frivillige organisasjoner selv om de har reservert seg, mens andre reagerer på mottak av fakturaer hvor det påstås at man har takket ja til å bidra med støtte i en telefonsamtale uten at dette er tilfelle. Fakturaene forbrukerne får tilsendt er gjerne ferdigutfylt med både beløp og betalingsfrist, eventuelt også med et purregebyr. Mange føler seg dermed forpliktet til å betale, selv om denne typen støtte i utgangspunktet baserer seg på frivillighet. Gjentatte

forespørsler om å bli slettet fra giverlister tyder på at enkelte organisasjoner har store vanskeligheter med å respektere forbrukernes ønsker om ikke å bli kontaktet. Klagene jeg mottar viser at forbrukerne opplever slike henvendelser som både påtrengende og useriøst. Henvendelser fra seniorer og deres pårørende tyder på at den eldre forbrukergruppen er spesielt utsatt for denne typen praksis.

Jeg har en god dialog med Norges Innsamlingsråd om klager jeg mottar på deres medlemmer. Klager jeg sender over blir fulgt opp, og det settes i verk tiltak som skal forhindre nye klager. Innsamlingsrådets aktive informasjonsvirksomhet overfor egne medlemmer om de krav markedsføringsloven og bransjenormen stiller til organisasjoner som samler inn ved telefon, kombinert med en løpende dialog om klager jeg mottar, har bidratt til å redusere antall klager på deres medlemmer. Dessverre mottar jeg en del klager på organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges Innsamlingsråd, og hvor tilsvarende dialog og oppfølging derfor ikke er aktuelt. Jeg kan nevne at flere av de organisasjonene som i dag er listet opp på Innsamlingskontrollens OBS-liste, også finnes i klagebunken hos Forbrukerombudet.

Regelverket for telefonsalg er for tiden under evaluering hos Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet. Det er forventet at et høringsnotat med forslag til endringer vil foreligge om kort tid. Etter mitt syn kan flere av de problemer som relaterer seg til uønsket markedsføring fra frivillige organisasjoner avhjelpe ved at det foretas justeringer i dette regelverket. For å redusere problemet med mottak av uønskede fakturaer har jeg blant annet tatt til orde for at ordningen med skriftlig avtaleinngåelse ved telefonmarkedsføring også bør gjelde for frivillig sektor. Innføringen av et slikt krav vil kunne lette håndhevingen overfor organisasjoner som ikke kan dokumentere at forbrukeren har gitt skriftlig aksept, hvilket kan virke forebyggende overfor useriøse aktører i markedet.

3. Sikkerhet for at bidraget går til formålet

En forbruker vil normalt ha en interesse i at mest mulig av bidraget som blir gitt, tilfaller formålet som han eller hun ønsker å støtte. Dette hensynet bør derfor ivaretas ved innsamling.

Klagene jeg mottar viser at mange frivillige organisasjoner benytter seg av profesjonelle telefonsalgsfirmaer, såkalte callsentre, når de samler inn penger. Disse selskapene driver kommersiell virksomhet og skal selvsagt ha betalt for tjenesten de utfører. At store deler av bidraget man gir i realiteten kan gå til å betale callsenteret som har påtatt seg oppdraget, fremfor organisasjonen og det ideelle formålet, er et forhold som givne sjeldent blir gjort kjent med. En forbruker som blir oppringt med forespørsel om å gi penger, vil normalt ikke ha noen grunn til å mistenke at det er en kommersiell aktør som står bak oppringingen, og derfor heller ingen foranledning til å stille spørsmål ved om bidraget til syvende og sist tilfaller formålet. Jeg har dessverre sett eksempler på ordninger mellom callsentre og organisasjoner hvor hele 80 % av de innsamlede midlene tilfalt callsenteret, mens kun 20 % gikk til organisasjonene det ble ringt på vegne av.

På grunn av kostnadene knyttet til bruk av callsenter i innsamlingen, kan det fra et giverståsted stilles klare spørsmålstegn ved egnetheten av telefon som innsamlingskanal. Flere organisasjoner har tatt konsekvensen av dette og bruker ikke telefon ved innsamling. All den tid organisasjoner likevel velger å benytte en innsamlingskanal som reduserer bidraget betraktelig før det når formålet, vil det ut i fra hensynet til givne og deres ønske om at mest mulig av pengene når formålet, være behov for ordninger som bidrar til å ivareta et slikt ønske.

Etter mitt syn bør det derfor stilles krav om at aktører som benytter telefon ved innsamling alltid må opplyse om hvor mye som når frem til formålet. Et slikt krav kan bidra til større kostnadsbevissthet blant aktører som benytter telefon, samtidig som det vil gi giverne en anledning til å vurdere om nok penger når frem til formålet de ønsker å støtte, eller om de i stedet bør gi støtten gjennom andre kanaler. Jeg antar at et slikt krav vil gjøre det vanskeligere for useriøse aktører å operere i markedet. Når det gjelder de seriøse aktørene i bransjen har jeg grunn til å tro at de vil kunne argumentere godt for hvordan beløpet i realiteten fordeles, slik at et slikt krav ikke vil begrense inntektsmulighetene for deres del. Tvert i mot kan det føre til større tillit blant giverne at organisasjonen er åpen om dette.

Næringsdrivende som markedsfører ved telefon er i dag underlagt en opplysningsplikt i markedsføringsloven § 16. Det stilles blant annet krav om å opplyse om at henvendelsen skjer i markedsføringshensikt, om den skjer på vegne av en annen og om reservasjonsretten. En opplysningsplikt for aktører som samler inn penger ved telefon vil etter min mening høre naturlig hjemme i denne bestemmelsen, og jeg vil derfor vurdere å gi innspill om dette når regelverket for telefonsalg kommer på høring.

4. Kommentarer til departementets forslag

I dag er Innsamlingsregisteret og stiftelsen Innsamlingskontrollen det nærmeste forbrukerne kommer en kontroll med at midler som samles inn faktisk går til det opplyste formålet.

Innsamlingsregisteret er i skrivende stund forankret i lov om registrering av innsamlinger, en lov hvis formål er å medvirke til at midler i størst mulig grad tilfaller formålet med innsamlingen. Etter mitt syn er lovens formål og kravet om at en minimumsandel på 65 % skal tilfalle formålet et viktig signal til aktører på dette området. Selv om ordningen med registrering av innsamlinger ikke er obligatorisk, er likevel de vesentligste av innsamlingsaktørene registrert her. Der forbrukerne velger å gi bidrag til disse aktørene, kan de dermed være trygge på at pengene går til det formål de ønsker å støtte.

Departementet ønsker nå å oppheve loven og i stedet legge til rette for at innsamlinger registreres i Frivillighetsregisteret. I likhet med dagens ordning, foreslår departementet at ordningen skal være frivillig. Til forskjell fra dagens ordning foreslås det imidlertid ingen minimumsandel som krav for registrering, og det legges heller ikke opp til en særskilt kontroll av opplysningene om organisasjonenes innsamlingsarbeid. Etter mitt syn vil man ved dette gå bort i fra en ordning som i dag er med på å skape trygghet for den som gir, uten at dette erstattes med en ordning som har tilsvarende virkning.

Jeg registrerer at Innsamlingskontrollen tar sikte på å fortsette sitt arbeid og føre et innsamlingsregister basert på strenge og relevante kvalitetskrav selv om loven oppheves. Videre vil stiftelsen fortsette å være en tydelig varslingsinstans der organisasjoner og innsamlinger ikke opptrer i samsvar med god innsamlingsikk. Innsamlingskontrollen gjør i dag et viktig arbeid, som det er viktig at blir videreført, selv om loven skulle oppheves. Hvis så skjer, er det derfor meget viktig at Innsamlingskontrollen tilføres tilstrekkelig med midler til å kunne fungere som en effektiv kontrollmekanisme for innsamlingssektoren.

Etter mitt syn skapes det imidlertid en ekstra trygghet for giverne hvis krav som skal sikre at bidraget når formålet også er forankret i lov. Når ordningen med registrering i Frivillighetsregisteret ikke legger opp til at krav som i dag er lovfestet skal videreføres, er jeg skeptisk til om ordningen, slik den er foreslått, vil tilfredsstille givernes behov for trygghet og kontroll med at midlene går til det beste for formålet med den registrerte innsamlingen. Jeg ser også en fare for at en ordning som verken stiller krav til minimumsandel for registrering eller særskilt kontroll av innsendte opplysninger, åpner for at useriøse aktører som ellers ikke ville oppfylt kravene til registrering i Innsamlingsregisteret likevel kan registrere seg i

Frivillighetsregisteret, og at dette skal gi dem et skinn av seriøsitet som kan utnyttes i kontakten med giverne.

For å tilfredsstillte givernes behov for at mest mulig av deres bidrag tilfaller det opplyste formålet, bør det etter mitt syn fortsatt eksistere lovbestemte krav om minimumsandel for registrering. Jeg ber på denne bakgrunn departementet revurdere forslaget om å oppheve lov om registrering av innsamlinger.

I tillegg til å beholde loven, mener jeg at det også bør stilles krav om at aktører som samler inn penger ved telefon, må oppfylle kravene til å være registrert i Innsamlingsregisteret. Bakgrunnen for et slikt forslag er de særlige utfordringer jeg ser at innsamling i denne kanalen fører med seg, jf. beskrivelsene under punkt 2 og 3 om dette. Dersom det stilles krav om at organisasjoner som samler inn penger ved telefon må være registrert i Innsamlingsregisteret, vil dette gi giverne en sikkerhet for at organisasjonen som ringer oppfyller visse kvalitetskrav, samtidig som organisasjonen er underlagt en viss kontroll. Et krav om registreringsplikt kan videre bidra til å gi allmennheten bedre oversikt over hvilke aktører som benytter telefon som innsamlingskanal – et marked som i dag synes noe uoversiktlig. Hvis lov om registrering av innsamlinger opprettholdes, anser jeg at et slikt krav hører naturlig hjemme her.

Om loven oppheves, mener jeg at det fortsatt kan være aktuelt å stille krav om registrering i Innsamlingsregisteret for å drive innsamling ved telefon, forutsatt at Innsamlingskontrollen har de nødvendige midler og ressurser til å kunne drifte et slikt register. Hvis loven oppheves, må imidlertid selve kravet om registrering hjemles i annet lovverk.

Jeg stiller meg selvsagt til disposisjon dersom Kulturdepartementet skulle ha spørsmål til noe av det ovennevnte.

Med vennlig hilsen

Gry Nergård
forbrukerombud