

KULTURDEPARTEMENTET
Postboks 8030 DEP
0030 OSLO
postmottak@kud.dep.no

Uttalelse til høring - forslag om å oppheve lov om registrering av innsamlinger og endre lov om register for frivillig virksomhet

1. Innledning

Kulturdepartementet har i brev og høringsnotat av 20.8.2014 sendt ut høring om registrering av innsamlinger. Departementet foreslår i utsendelsen å oppheve lov om registrering av innsamlinger samt å endre lov om register for frivillig virksomhet.

Lotteri- og stiftelsestilsynet er ikke enig i høringsforslaget. Vi mener det bør innføres en registreringsplikt for større innsamlinger, og offentlige myndigheter bør ha tilsyn med innsamlingene.

2. Reguleringen i andre nordiske land

Lotteri- og stiftelsestilsynet mener det er av interesse hvorledes innsamlinger reguleres i våre naboland:

2.1. Sverige

I Sverige er reguleringen styrt av innsamlingsbransjen selv gjennom frivillig registrering. I prinsippet kan alle samle inn penger, men utstrakt bruk av innsamlingskonto (begynner på 90), som bare tildeles seriøse organisasjoner autorisert av den svenske Stiftelsen for Innsamlingskontroll, gjør til at de fleste seriøse innsamlinger registrerer seg. For autorisasjon er det et krav om at 75 % av innsamlede midler skal gå til formålet med innsamlingen. Stiftelsen for Innsamlingskontroll (<http://www.innsamlingskontroll.se/>) er stiftet av svenske arbeidslivsorganisasjoner.

I tillegg er mange innsamlingsorganisasjoner (ca 140) medlem av bransjeorganisasjonen FRII (Frivilligorganisationernas Innsamlingsråd) der det stilles krav til blant annet formål, ledelse og internkontroll, samt effektrapport om bruken av de innsamlede midlene. Informasjonen legges ut på FRIIs hjemmesider (<http://www.frii.se/>).

2.2. Danmark

Danmark fikk i 2014 en ny lov om innsamlinger (<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=163271>). Loven gir meldeplikt før oppstart av alle innsamlinger, og senere plikt til innsendelse av regnskap. Unntak gjelder på nærmere vilkår for organisasjoner godkjent av skatteministeren som berettiget til å motta gaver med skattefradrag for giver. Melding om oppstart går til «Innsamlingsnævnet» (innsamlingstilsynet) som består av 5 personer utpekt av justisministeren etter forslag fra bransjeorganisasjon, forbrukerråd og yrkesorganisasjon/arbeidsgiverforening. Innsamlingstilsynet fører en offentlig tilgjengelig fortegnelse over innmeldte innsamlinger, offentliggjør regnskapene, samt fører tilsyn med at bruken av midlene er i samsvar med formålet.



2.3. Finland

Finland har en lov og en forskrift om pengeinnsamlinger fra 2006 der formålet bl.a. er å forhindre useriøse innsamlinger (<http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2006/20060255> og <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2006/20060503>). Alle innsamlinger må ha tillatelse fra statlige myndigheter tilsvarende Lotteritilsynet, som også fører tilsyn, gir råd og fører statistikk. I vurderingen av om tillatelse skal gis inngår blant annet en proporsjonalitetsvurdering av inntekter og kostnader i innsamlingsprosjektet. Tillatelser, tilbaketreking av tillatelser etc skal offentliggjøres.

3. Tall fra bransjen

I Norge er givergleden fortsatt stor. Mange nordmenn støtter opp under innsamlingsaksjoner og deltar i lotteri og pengespill nettopp fordi på den måten støtter en god sak.

Fra foreløpige tall for 2013 var brutto omsetning i det norske pengespillmarkedet på 31 milliarder. Av dette gikk det i alt 5 milliarder til lotterigodkjente organisasjoner. I Lotteriregisteret er det 5200 samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som er godkjent for å avholde lotteri over kr 200 000 eller å motta overskudd fra bingo.

I 2013 mottok 379 organisasjoner (godkjent av Skattedirektoratet) i alt 2,7 milliarder i gaver fra skatteyttere med fradragsrett for giveren.

En rapport fra Stiftelsestilsynet i 2012, viste at nær halvparten av norske stiftelser (vel 3500 av i alt 7612 stiftelser) hadde som formål å dele ut penger. I årene 2009, 2010 og 2011 ble det utdelt henholdsvis 2,7 milliarder, 3,2 milliarder og 3,0 milliarder.

Ifølge Innsamlingskontrollen ble det i 2013 samlet inn hele 12 milliarder, til 92 av deres 115 medlemsorganisasjoner. Vi vet at det finnes en lang rekke organisasjoner som driver med innsamlinger, men som av ulike grunner ikke er registrert i Innsamlingsregisteret.

NRK's TV-aksjon hadde i år tidenes største innsamlingsresultat; med 240 millioner til Kirkens Nødhjelp.

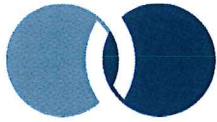
Disse pengestrømmene er i dag underlagt svært ulik grad av kontroll.

4. Departementets forslag og begrunnelse

I forslaget fra departementet i høringsnotatet er det trukket frem tre hovedtiltak med dertil begrunnelse.

For det første foreslår departementet at lov om registrering av innsamlinger oppheves. Departementets begrunnelse for forslaget er at det er grunn til å ta på alvor de registrerte organisasjonenes tilbakemeldinger om uheldige og uintenderte konsekvenser av loven. Særlig er det her henvist til 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.

Når det gjelder kontroll har departementet vektlagt innspillet fra de frivillige organisasjonene om at kontrollen må utøves av et frittstående organ som ikke er knyttet til offentlige myndigheter. Det vises her til at en offentlig kontroll med frivillig innsamling vil bryte med tradisjonen på frivillighetsområdet både i Norge og i utlandet. Det er i denne sammenhengen særlig vektlagt at frivilligheten skal vokse frem nedenfra og bli friere fra politisk styring, samt at frivilligheten skal ha en selvstendig stilling i samfunnet.



Dette da slik at området styres av frivilligheten selv gjennom for eksempel etiske retningslinjer, bransjenormer og krav som organisasjonene selv kommer til enighet om.

For det andre foreslår departementet å styrke de frivillige innsamlingsaksjonenes samarbeid. Det trekkes her frem et mulig samarbeid mellom for eksempel Stiftelsen Innsamlingskontrollen og Norges Innsamlingsråd. Departementet trekker frem at det er ønskelig at organisasjonene kommer til enighet om hvilke ordninger de mener er hensiktsmessige og formålstjenlige, uavhengig av staten. Det anføres også at økonomisk støtte til samarbeidet vil kunne vurderes innenfor Kulturdepartementets budsjett.

For det tredje foreslår departementet å legge til rette for registrering av innsamlinger i tilknytning til Frivillighetsregisteret. Dette er begrunnet med en økt tilgang på informasjon om frivillige organisasjoner som driver innsamlinger. Det foreslås i denne sammenheng ingen registreringsplikt og det legges heller ikke opp til en særskilt kontroll av opplysningene om organisasjonenes innsamlingsarbeid. Det foreslås heller ikke en minimumsandel til det oppgitte formålet med innsamlingen.

5. Lotteri- og stiftelsestilsynets merknader

5.1. Innledning

Lotteri- og stiftelsestilsynet mener det bør innføres en registreringsplikt for større innsamlinger, og offentlige myndigheter bør ha tilsyn med innsamlingene. Bakgrunnen er at det dreier seg om store beløp og tilsvarende muligheter for økonomisk kriminalitet, samt at det av statistiske hensyn er av interesse å ha oversikt over markedet. Tilsyn, oversikt og kontroll med markedet vil ikke være mulig dersom registrering av innsamlinger er frivillig, og bransjen får frislepp som foreslått i høringsforslaget. Vi kan heller ikke se at offentlig kontroll med innsamlinger vil rokke ved frivillige organisasjoners uavhengighet og selvstendige stilling i samfunnet.

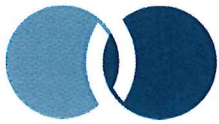
Lotteri- og stiftelsestilsynet har helt siden Lotteritilsynet ble opprettet for 13 år siden jevnlig mottatt forespørsler rundt innsamlingsaksjoner, fra personer som tror tilsynet er rette instans for dette.

Erfaringer fra vårt tilsynsarbeid blant organisasjoner som mottar grasrotmidler eller lotterimidler viser at, selv om de ikke er mange, så avdekkes det fra tid til annen useriøse og fiktive organisasjoner i frivillig sektor. Det er etter vår mening ingen grunn til å tro at slike organisasjoner ikke også finnes blant innsamlingsaksjoner. «Obs»-listen til Innsamlingskontrollen med for tiden 26 mulige useriøse innsamlinger støtter opp om dette.

Lotteri- og stiftelsestilsynet mener at det vil være i alles interesse, ikke minst de seriøse innsamlingsorganisasjonene, at det føres kontroll med bransjen slik at de useriøse lukes ut og ikke skader omdømmet til innsamlingsarbeid hos samtlige organisasjoner.

Lotteri- og stiftelsestilsynet støtter evalueringsrapporten fra PWC (2013) på at det viktigste hensynet å ivareta vil være hensynet til giverne ved å gi tilgang til opplysninger om innsamlingsarbeidet samt gi visshet om det foreligger kontroll med bransjen. Dette vil igjen gi seriøse aktører den tillit som de er avhengig av i sitt arbeid.

En eventuell gjennomføring av høringsforslaget vil medføre et frislipp av bransjen som står i sterk kontrast til reguleringen i våre naboland Danmark og Finland, der det er registreringsplikt enten gjennom melding eller søknad. Frislippet vil også stå i kontrast til situasjonen i Sverige der det til tross for manglende regulering er streng selvjustis på området. (Offentlig) kontroll med frivillig innsamling bryter



derfor ikke med praksis i de landene det er mest nærliggende å sammenligne oss med, slik departementet hevder.

Kontroll med innsamlinger har mange likhetstrekk med kontroll av stiftelser og kontroll med organisasjoner som har lotteriinntekter. Mange av de organisasjoner som samler inn midler gjennom innsamlinger er nettopp stiftelser. Dette synliggjøres blant annet gjennom adressatene for departementets høringsliste. Lotteri- og stiftelsestilsynet har også befatning med flere av de andre aktuelle organisasjonene enten fordi de har lotteriinntekter eller fordi de mottar momskompensasjon eller grasrotmidler. Mange av de 5200 organisasjonene som er registrert i lotteriregisteret, har også innsamlingsaksjoner.

Videre vil vi vise til bestemmelsen i stiftelsesloven § 55 første ledd bokstav b) om omdanning av stiftelser, som får virkning for omdanning av formuesverdier samlet inn til et bestemt formål, for eksempel innsamlingsaksjoner. Kompetansen til å foreta en slik omdanning er etter bestemmelsen tillagt Stiftelsestilsynet gjennom nevnte bestemmelse.

For å belyse behovet for kontroll med innsamlinger kan det være en interessant parallell å ta utgangspunkt i kontroll med stiftelser, og begrunnelsen for en offentlig kontroll, noe som var et tema som ble vurdert før vedtakelsen av den nye stiftelsesloven i 2001. Se mer om dette i punkt 5.4 nedenfor.

5.2. Innsamlingsregistreringsloven

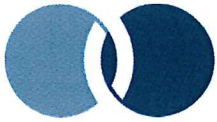
Innsamlingsregistreringsloven ble vedtatt 29. juni 2007 og trådte i kraft 1. juli 2009. Formålet med loven var å medvirke til at midler som gis til innsamlinger i størst mulig grad gir overskudd til beste for det oppgitte formålet med innsamlingen. Dette er direkte kommet til uttrykk i Ot. prp. nr. 47 (2006-2007). Det vises her til høringsnotatet fra departementet, hvor dette er omtalt nærmere på side 2.

I forkant av høringen til innsamlingsregistreringsloven la departementet opp til økt tillit til innsamlingsaksjonene gjennom å etablere et nytt registrerings- og kontrollapparat. Det ble der foreslått at kontrolloppgavene knyttet til register over innsamlinger skulle legges til et offentlig organ. Det ble videre argumentert med at en offentlig kontrollordning ville bli mest uavhengig av tradisjonelle bindinger i det bestående kontrollsystem. I høringsnotatet ble det den gang lagt opp til at registeret ble lagt til Lotteri- og Stiftelsestilsynet. Forslaget ble begrunnet med at dette ville kunne gi bedre felles informasjon om den samlede aktiviteten i frivillige organisasjoner. Etter høringen, hvor de frivillige organisasjonene kom med innspill, endret departementet oppfatning og loven ble vedtatt slik den nå foreligger.

5.3. Innsamlinger og inntekter fra lotteri/pengespill – likhetstrekk

Det er flere likhetstrekk mellom innsamlinger og lotterier:

- Både innsamlinger og lotterier genererer frie inntekter til drift og formålsrealisering i frivillige organisasjoner
- I begge tilfelle er det tale om store beløp samlet sett, og det forekommer utstrakt kontanthåndtering
- I begge tilfeller er det tale om flere givere i den ene enden og et formål som skal realiseres i den andre enden
- I mange tilfeller er det også tale om en tredjepart, oftest en profesjonell medhjelper, som står for arrangering av selve innsamlingen eller lotteriet
- Uansett valg av metodikk, er det et poeng å redusere administrative kostnader slik at overskuddet til formålet blir høyest mulig



- Både innsamlingsorganisasjoner og lotteriverdige organisasjoner er avhengige av tillit for å få generert mest mulig penger
- Ett eller flere tilfelle av misbruk, kan ødelegge for mange
- Mange innsamlingsorganisasjoner og lotteriverdige organisasjoner er drevet av frivillige idealister, ofte med høy turnover av personer i styrene, som er engasjert på grunn av sin interesse for organisasjonens formål, men som ikke er profesjonelle, hverken i forhold til regnskap eller regelverk

Til tross for disse likhetene er reguleringen veldig forskjellig.

Grasrotordningen hos Norsk Tipping har eksistert siden høsten 2009 og Lotteri- og stiftelsestilsynet har i vel ett år hatt ansvar for tilsyn med ordningen. Dette er en «lavterskel»-ordning som innebærer at det stilles svært få krav til organisasjonene for å bli med i ordningen. I 2013 ble det ifølge Norsk Tipping fordelt 339 millioner til 25 411 organisasjoner. Vår erfaring så langt, tilsier at så lenge det er minimal kontroll fra myndighetenes side, så vil det finnes organisasjoner/personer som forsøker å utnytte ordningen. Av 140 tilsynssaker opprettet av Lotteri- og stiftelsestilsynet er det så langt iverksatt 21 utestengelser av organisasjoner og 16 har mottatt vedtak om utestengelse der klagefristen ennå ikke er utløpt.

5.4. Innsamlinger og stiftelser – likhetstrekk

Både stiftelser og innsamlingsaksjoner har til felles at de mottar donasjoner/gaver som skal tilgodese et bestemt formål, ofte av ideell art.

I klartekst innebærer dette at de personer, organisasjoner og andre som gir penger til en innsamling bør ha en trygghet for at mest mulig av pengene går til det formålet som de er samlet inn til.

Her er det en direkte likhet med stiftelser, hvor det helt sentrale er nettopp formålsrealiseringen. De som oppretter stiftelser eller donerer penger til slike, skal ha en trygghet for at pengene går til realisering av stiftelsens formål.

På bakgrunn av likhetene i formålsrealisering mellom innsamlingsaksjoner og stiftelser, er det interessant å se på begrunnelsen for at det i den nye stiftelsesloven ble bestemt at det skulle være et offentlig tilsyn med stiftelser. Dette er omtalt henholdsvis i NOU 1998: 7 side 44 flg. og Ot. prp. nr. 15 (2000-2001) side 60 flg. Det var i utgangspunktet ikke gitt at det skulle være en slik kontroll. Begrunnelsen for ikke å ha en offentlig kontroll med stiftelser var samme begrunnelse som departementet nå bruker i høringsnotatet for å oppheve innsamlingsregistreringsloven. Likevel kom departementet ved vedtakelsen av stiftelsesloven, etter anbefaling fra stiftelseslovutvalget, til at det skulle være en slik kontroll.

Stiftelseslovutvalget tok i NOU 1998: 7 på side 44 utgangspunkt i to argumenter mot at det skulle innføres offentlig kontroll med stiftelser.

For det første ble vurdert at det *«ikke hører under det offentliges oppgaver å føre tilsyn med stiftelsene, fordi tilsyn er i stiftelsenes egeninteresse og derfor burde utføres av stiftelsene selv.»*

For det annet ble tatt utgangspunkt i et argument om at det *«ikke er det offentliges oppgave å overvåke over disposisjoner mv knyttet til en formuesverdi som er stilt til rådighet for et bestemt formål av en privatperson.»*

Dette er i stor grad de samme hensyn som når departementet etter høringen før vedtakelsen av innsamlingsregistreringsloven endret standpunkt, jf. det som er sagt ovenfor om vedtakelsen av



innsamlingsregistreringsloven. Det er også i stor grad de samme hensyn som departementet nå bruker i forslagene som fremkommer i høringsnotatet.

Etter dette drøftet stiftelseslovutvalget disse argumentene og kom til at disse ikke kunne føre frem.

For det første begrunner utvalget dette med at stiftelsene står *«i en særstilling for så vidt som de ikke har eiere. I en stiftelse foreligger det derfor ikke noen eierkontroll som f.eks i selskaper, der generalforsamlingen og eierrepresentantene i styret kan forebygge og avdekke forskjellige former for misbruk mv.»* Videre uttaler stiftelseslovutvalget at *«dette tilsier at stiftelsene har et særlig behov for at utenforstående forestår et tilsyn, ganske særlig med at formålet etterleves, og at kapitalen forvaltes i samsvar med dette, vedtektene for øvrig og lovgivningen.»*

For det annet argumenterer stiftelseslovutvalget med at *«offentlig tilsyn med stiftelsene (vil) være med på å styrke omverdenens tiltro og tillit til virksomheten som drives i stiftelsene - tilsynet kan bidra til å underbygge stiftelsenes seriositet.»*

Stiftelsesloveutvalget anfører videre at *«det vil være et visst behov for å kunne føre tilsyn med at stiftelsene ikke omgår, eller brukes til å omgå, annen lovgivning, som for eksempel nærings- og skattelovgivningen.»*

Utvalget begrunner også forslaget om innføring av tilsyn med at *«mange stiftelser (har) ideelle formål som ikke er det offentlige uvedkommende. Det kan være formål som enten kommer istedenfor eller som supplerer det offentlige egne tjenester på et område, f.eks eldre- eller sykeomsorg. I disse tilfellene gis det også ofte offentlig støtte til stiftelsenes drift.»*

Til sist nevner utvalget at erfaringene med bakgrunn i praktiseringen av dagjeldende stiftelseslov har vist at det er behov for et offentlig tilsyn med stiftelsene.

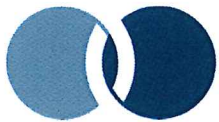
Fra departementets behandling av stiftelseslovutvalgets innstilling viser vi til det som departementet trekker frem i sin behandling av saken i Ot. prp. nr. 15 (2000-2001) side 61. Her sier departementet at det er enig i at det fortsatt bør være et offentlig tilsyn med stiftelser og slutter seg til utvalgets begrunnelse.

Grunnet de mange likhetstrekk som er mellom innsamlinger og stiftelser, mener Lotteri- og stiftelsestilsynet at det er grunnlag og gode argumenter for, å ha kontroll med innsamlede midler. Dette gjelder både selve innsamlingen og kostnader til denne, samt bruken av midlene. De fleste av de forhold som er omtalt av stiftelseslovutvalget er direkte overførbart på vurderingen om det skal etableres, eventuelt videreføres, eller eventuelt foretas en utvidet kontroll med innsamlinger.

6. Rapportene fra PWC

Kulturdepartementet har fått utarbeidet to rapporter som bakgrunn for det høringsnotatet som nå foreligger. Begge rapportene er utarbeidet av PWC. Den ene rapporten er en evaluering av innsamlingsregisteret og ble utarbeidet i 2013. Den andre rapporten er en kartlegging av useriøse innsamlingsaktører og forelå våren 2014.

PWC sin rapport fra 2013 om evaluering av innsamlingsregisteret har i sin hovedkonklusjon og anbefaling følgende konklusjon: Det bør innføres gradert registreringsplikt etter Lotteri-modellen, og staten bør ha rollen som kontrollorgan.



PWC argumenterer med at hovedhensynet bak disse konklusjonene og 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.»*

Dette argumentet samsvarer godt med det som er omtalt ovenfor hvor det er behandlet spørsmålet om forholdet til opprettelse av tilsyn og kontroll med stiftelser. Dette kan godt overføres til innsamlingsaksjoner hvor tilsvarende spørsmål lett reises. Eksempelet for innsamlingsaksjoner er her hensynet til giveren og til realiseringen av formålet.

Et interessant moment fra PWC sin rapport er også det som er omtalt om argumentasjonen for og mot registreringsplikt. På side 34 annet avsnitt er dette omtalt som følger: *«PWC registrerer at når det argumenteres mot registreringsplikt og ev. overføring av kontrollansvar til staten, argumenteres det primært ut fra hensynet til de organisasjoner og andre enkeltaktører som driver innsamlingsvirksomhet. Når det argumenteres for innføring av registreringsplikt og overføring av kontrollansvaret til staten, argumenteres det ut fra hensynet til giveren og mottakerne av de innsamlede midler.»*

Det interessante her er hvilke hensyn lovgiver bør vektlegge som det viktigste når det gjelder spørsmål om en fremtidig lovgivning av innsamlede midler. Dette skal omtales nærmere nedenfor under punkt 7.

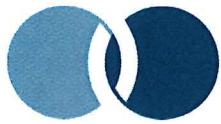
PWC's rapport fra 2014 om kartlegging av useriøse innsamlingsaktører har ikke like klare konklusjoner og tiltak. Rapporten bærer preg av uenighet mellom frivillig sektor på den ene side og forvaltningen og de statlige kontrollorganene på den annen side. Frivillig sektor har det utgangspunktet at de skal kunne drive sin virksomhet på egne premisser uten statlig innblanding. Videre mener de at useriøse innsamlingsaktører ikke er et stort problem. Forvaltningen og de statlige kontrollorganene mener at det er behov for større krav til åpenhet rundt regnskapene og ser behovet for registreringsplikt for innsamlinger. Videre mener de at useriøse aktører er et problem som man må finne egnede tiltak for å stanse.

På samme måte som den forrige rapporten er det her interessant hvilke hensyn lovgiver skal vektlegge som det viktigste når det gjelder en fremtidig lovgivning av innsamlede midler. Også dette skal omtales nærmere nedenfor under punkt 7.

7. Behovet for kontroll

Dersom departementets forslag blir innført vil det fra Lotteri- og stiftelsestilsynet hevdes at dette i realiteten hindrer enhver kontroll med innsamlingene. Spørsmålet er om dette er en villet handling. Det finnes flere organisasjonsformer som har en slik total mangel på kontroll. Her kan særlig nevnes foreninger. Ved flere nyregistreringer av stiftelser har Stiftelsestilsynet merket seg at det i realiteten er foreninger som må opprette stiftelse for å få videre støtte, for eksempel fra det offentlige. Ved flere tilfeller har stat, fylkeskommune eller kommuner krevd at det blir opprettet en stiftelse for å bevilge mer støtte enn det som allerede er gitt. Grunnen til en slik holdning er at foreningene står utenfor enhver offentlig kontroll mens stiftelsene på den annen side har så vel revisorkontroll som kontroll fra et offentlig tilsyn. Slike holdninger kan også lett gjøre seg gjeldende overfor innsamlingsorganisasjoner dersom disse tilnærmevis unntas enhver reell kontroll.

Lotteri- og stiftelsestilsynet er av den oppfatning at problemet med useriøse aktører er betydelig underrapportert. Riktignok er de alle fleste organisasjonene seriøse og forestår sin drift etter beste evne. Det er likevel ikke tvil om at det her som på andre områder er betydelige mørketall for useriøse aktører.



Stiftelsestilsynet er av den oppfatning at gjennomgangen ovenfor har vist at det er en stor likhet i bakgrunnen og begrunnelsen for etableringen av tilsyn med stiftelser og tilsyn med innsamlinger. Behovet og begrunnelsen for tilsyn og kontroll vil ofte være like for disse.

Lotteri- og stiftelsestilsynet mener videre at det er et stort og betydelig behov for tilsyn og kontroll med innsamlingsaksjoner. Det skal i stor grad vises til det som er sagt ovenfor under behandlingen av behovet for tilsyn og kontroll med stiftelser. Mange av de hensynene som der fremkommer gjør seg også gjeldende når det gjelder innsamlingsaksjonene.

Videre har vi gjennom tilsyn og kontroll av stiftelser avdekket flere tilfeller hvor det har kunnet stilles spørsmål ved de gjennomførte innsamlinger. Dette gjelder særlig for tilstrekkelig formålsrealisering, kostnader til administrasjon mv.

Innsamlingsaksjonen har på lik linje med stiftelsene ingen eiere som kan føre tilsyn og kontroll med disse. Dette aktualiserer behovet for at andre og utenforstående aktører bidrar til å utøve en slik kontroll. Fra de frivillige organisasjonene er fremhevet at disse skal drive som virksomhet på egne premisser uten statlig innblanding. Ved en slik holdning, dersom denne imøtekommes, vil innsamlingsaksjonene i realiteten være unntatt enhver kontroll. Åpnes det for en slik mulighet vil det også åpne for muligheten for useriøse aktører til å forestå innsamlinger hvor midlene ikke går til en realisering av det oppgitte formålet. Videre vil det gi frivillig sektor en mulighet til selv å få vurdere endelig sitt eget kontrollbehov. Dette kan ikke være tilsiktet da det i betydelig grad åpner for muligheten til å forestå misbruk og kriminalitet.

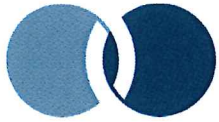
For dette er det Lotteri- og stiftelsestilsynets oppfatning at en helt klart bør følge de hovedkonklusjoner og tiltak som fremkommer i PWC sin rapport fra 2013.

Fra PWC sin rapport fra 2013 er det anført at de frivillige organisasjonene argumenterer mot registrering og offentlig kontroll ut i fra hensynet til organisasjonene og enkeltaktørene som driver innsamling. Hensynet til giver og mottaker er ikke etter vår oppfatning tilstrekkelig ivaretatt. De som argumenterer for registrering og offentlig kontroll argumenterer med dette ut i fra hensynet til giveren og mottakerne av de innsamlede midler.

For Lotteri- og stiftelsestilsynet fremstår det som påfallende at nettopp de frivillige organisasjoner, som forutsetningsvis skulle være særlig opptatt av mottakerne, er de som ønsker seg mindre, eller ingen, kontroll. En skulle tro at nettopp disse organisasjonene, som ønsker å drive seriøse innsamlinger, hadde et stort ønske om å fremstå som seriøse og skape tillit til de innsamlingsaksjonene som disse driver.

Dersom PWC sine konklusjoner innføres vil det også lettere skape en legitimitet overfor innsamlingsaksjoner for potensielle givere ved at aksjonene fremstår som mer seriøse. Dette er også noe som har blitt tilfelle med tilsynet av stiftelser. Det er vår påstand at etableringen av et sentralt tilsyn med stiftelser har gitt en bedre tillit til stiftelsesformen. Dette er særlig synliggjort ved etableringen av relativt store stiftelser de senere år, gjort av personer med betydelige midler, som lenge har ventet og vært usikker på hvilken kontroll og forutberegnelighet stiftelsene ville ha i fremtiden. Når tilsynet og kontroll med stiftelsene har fått virke og blitt synliggjort, har dette igjen skapt en sterkere tillit til stiftelsesformen som organisasjonsform.

Ved tilsyn og kontroll har da også giverne større sikkerhet for at donasjonene går til de oppgitte formål og ikke til andre formål. Således vil så vel giver som mottakersidens interesser være ivaretatt på en langt mer tilfredsstillende måte enn dersom det motsatte hadde vært tilfelle.



Videre skal nevnes at det ved forarbeidene og vedtakelsen av innsamlingsregistreringsloven var et hovedargument å øke tilliten til innsamlingsaksjonene. I forkant av høringen la departementet opp til at økt tillit ble gjort gjennom en offentlig kontrollordning iverksatt med et nytt registrerings- og kontrollapparat. Det ble lagt opp til at denne funksjonen ble lagt til Lotteri- og Stiftelsestilsynet som fra før av har omfattende tilsyn med frivillig sektor. Det vises her til det som er omtalt i PWC sine rapporter. Det er vår oppfatning at en slik kontrollfunksjon i større grad vil skape den økte tillit til innsamlingsaksjonene som var tiltenkt.

Lotteri- og stiftelsestilsynet viser også til bestemmelsen i stiftelsesloven § 55 første ledd bokstav b), omtalt ovenfor. Bestemmelsen regulerer omdanning av midler til annet formål enn det som disse var innsamlet til. Dette kan for eksempel være for de tilfeller at formålet ikke lenger lar seg realisere. Dersom en legger opp til en ordning slik departementet foreslår, kan en stille spørsmål til hvem som skal kontrollere at innsamlingsaksjonene søker slik omdanning som der beskrevet, dersom formålet ikke lar seg realisere. Det vil ikke være kontroll med de innsamlede midler. Heller vil det ikke være kontroll med at midlene ikke brukes til andre formål enn det de var samlet inn til. Dette vil lett kunne bidra til misbruk av midlene og ikke minst misbruk av givernes tillit.

Det er også grunn til å nevne behov for tilsyn og kontroll med at innsamlingsaksjonene ikke omgår, eller brukes til å omgå, annen lovgivning. Det har tidligere vært nevnt nærings- og skattelovgivningen. Like relevant er det å nevne så vel hvitvasking og terrorfinansiering, samt annen økonomisk kriminalitet. Selv om de aller fleste både stiftelser og innsamlingsaksjoner består av velmenende personer som har et genuint ønske å tilføre formålet midler, er det utvilsomt en del useriøse aktører i markedet. Sistnevnte vil få lettere kår dersom det ikke forestås tilsyn og kontroll med deres virksomhet. Det fremstår som noe risikabelt å gi en tiltro til hele bransjen, innbefattet de useriøse aktørene, at disse skal kunne utføre det nødvendige tilsyn og kontroll selv. Her vil Lotteri- og stiftelsestilsynet hevde at de foreslåtte tiltak fra departementet ikke er tilstrekkelige til å forhindre dette.

Det kan her være grunn til å trekke frem det som er omtalt i PWC sin rapport fra 2014 hvor organisasjonene er av den oppfatning at useriøse aktører ikke er et stort problem når det gjelder innsamlinger. Kontrollorganene har en annen oppfatning av dette. Dersom de frivillige organisasjonene her blir tillagt en selvsensur vil dette etter Lotteri- og stiftelsestilsynets vurdering åpne for en totalt manglende kontroll av disse useriøse aktørene og danne grobunn for en mulighet for misbruk som ikke kan være tilsiktet.

Det skal også nevnes det forhold at innsamlingsaksjonene ofte har ideelle formål som lett tenderer til formål som enten kommer istedenfor eller som supplerer det offentliges egne tjenester på området. Også av denne grunn er det behov for kontroll, og det er da heller ikke det offentlige uvedkommende.

Som det ble sagt ovenfor når det gjaldt stiftelser, tilsa erfaringene fra tidligere lovgivning at det var behov for å videre ha et offentlig tilsyn med stiftelsene. Dette er etter vårt syn også et moment som gjør seg gjeldende overfor innsamlingsaksjonene. Ved mange tilfeller har en sett useriøse aktører ta seg til rette i markedet med uheldige konsekvenser.

Det skal også nevnes at Stiftelsestilsynet har et pågående prosjekt med gjennomgang av et utvalg innsamlingsstiftelser. Rapporten derfra er ikke klar, men hovedtrekkene så langt at de store aktørene driver seriøst, men at en ikke skal langt ut før en finner aktører som ikke nødvendigvis har formålsrealisering som hovedfokus. Det er grunn til å legge til at dette prosjektet er satt i gang ut i fra en



risiko- og vesentlighetsvurdering. I dette ligger at det er vurdert å være en viss risiko for at det finnes useriøse aktører i dette markedet, samt at konsekvensene ved dette kan være betydelige.

Til sist skal nevnes at Lotteri- og stiftelsestilsynet også har oppgaver knyttet til veiledning og tilrådinger innenfor dets område. Dette er råd som kommer alle organisasjoner innenfor nedslagsfeltet til gode.

8. Konklusjon

Lotteri- og stiftelsestilsynet vil med bakgrunn i det som fremkommer ovenfor konkludere med at det er behov for offentlig tilsyn og kontroll med innsamlingsaksjonene. Der er vår vurdering at det bør innføres en registreringsplikt og at staten bør ha rollen som kontrollorgan.

Vår konklusjon er samstemmende med konklusjonen fra PWC's evalueringsrapport fra 2013, og med utgangspunktet for høringen i forkant av innsamlingsregistreringsloven i 2007.

For begrunnelse for dette vises i all hovedsak til rapportene fra PWC, til det som er sagt ovenfor, samt til forarbeidene til stiftelsesloven av 2001 hvor argumentasjonen må kunne brukes analogisk.

De viktigste argumentene for vårt standpunkt er som følger:

- vår erfaring fra tiltilsynsarbeid og Innsamlingskontrollens «Obs»-liste viser at det er behov for tilsyn med bransjen/frivillige organisasjoner
- regulering/praktisering i våre naboland viser behov for tilsyn
- innsamlingene utgjør betydelige beløp
- innsamlinger har til liks med stiftelser ingen «eiere» som kan føre kontroll med at midlene brukes i samsvar med formålet
- frislipp av innsamlinger gir store muligheter for økonomisk kriminalitet
- tilsyn, oversikt og kontroll ikke mulig ved et frislipp
- tilsyn med bransjen vil gi bedre vilkår for de seriøse innsamlingene
- behov for oversikt over bransjen av statistiske hensyn

Vi kan for øvrig ikke se at en offentlig kontroll med denne bransjen vil redusere de frivillige organisasjonenes uavhengighet og viktige rolle i samfunnet.

Med hilsen

for 
Atle Hamar
direktør


Elna Berge
avdelingsdirektør