

200601843-042

---

Fra: Birgitte Brekke [mailto:birgitte@frivillighetnorge.no]  
Sendt: 24. oktober 2006 23:08  
Til: Tesaker Eivind  
Emne: lov om innsamling uttalelse 241006

Vedlagt følger vårt innspill vedr. departementets forslag til lov om registrerte innsamlingsaksjoner.

Hilsen  
Birgitte Brekke  
daglig leder  
Frivillighet Norge  
tlf. 21567653/90640993

---

Det Kongelige Kultur- og kirkedepartement

Postboks 8030 Dep

0030 Oslo

Oslo, 24. oktober 2006

#### AD FORSLAGET TIL LOV OM REGISTRERTE INNSAMLINGSAKSJONER

Vi viser til møte med statsråden 16. august i år der Frivillighet Norge ble invitert til å komme med ytterligere synspunkter og forslag i anledning utkastet til lov om registrerte innsamlingsaksjoner innen den høringsfristen som skulle settes for NOU 2006:15 Frivillighetsregisteret. Frivillighet Norge har fått utsatt høringsfrist for NOU 2006: 15 til 24. oktober og fått aksept fra avdelingsdirektør Eivind Tesaker for at vårt innspill i anledning utkastet til lov innsamlingsaksjoner kan overesendes departementet samme dato.

#### 1 . Behovet for lovgivning

##### 1.1. Generelt

Frivillighet Norge vil innledningvis opplyse at i snitt kommer 35% av inntektene i frivillig sektor i form av offentlige overføringer. 9% av inntektene er gaver og de resterende 56% henter organisasjonene inn gjennom salg og medlemsavgifter.[1] Frivillig sektor er mao. helt avhengig av

pengeinnsamling i offentligheten for å kunne opprettholde driften på dagens nivå.

Frivillighet Norge er enig med departementet i at det er viktig at det hersker åpenhet om offentlig innsamling og hvordan pengene benyttes, for å vedlikeholde og styrke publikums positive holdning og tillit til innsamlingsaksjoner. Det er i frivillighetens interesse å forebygge framvekst av mindre seriøse innsamlingsaktører, som kan svekke omdømmet til alle som driver med innsamling.

Med dette som utgangspunkt er det Frivillighet Norges oppfatning at det må føres kontroll med all inntektsskapende virksomhet frivilligheten driver for å finansiere sine ideelle formål, med unntak for spill- og lotterivirksomhet, som er regulert i Lotteriloven, og søknader om offentlig støtte. I dette ligger at Frivillighet Norge mener at det ikke bare er innsamlingsaksjoner, som for frivilligheten betyr en tidsavgrenset aktivitet, som må kontrolleres og utstyres med godkjenningssmerke. Det er minst like stort behov for kontroll og merking av de frivillige virksomhetenes telemarketing, face2face-verving og DM-kampanjer.

På denne bakgrunn vil Frivillighet Norge foreslå at en ny lov om innsamlinger må omfatte hele den inntektsskapende virksomheten frivilligheten driver og at det må være mulig for en frivillig virksomhet og få all sin inntektsskapende virksomhet kontrollert og godkjent som sådan, ikke bare hver enkelt innsamlingsaksjon som iverksettes. Det vil skape unødvendig mye byråkrati. En ny lov må derfor etter vårt skjønn få en tittel som gir bedre veiledning om innholdet, som for eksempel Lov om pengeinnsamling til frivillige virksomheter i offentligheten (innsamlingsloven).

Frivillighet Norges videre kommentarer til utkastet til forslaget til lov om innsamlingsaksjoner, vil ta utgangspunkt i det ovenstående. Vi mener videre det er viktig at en ny lov må legge opp til et grundig og omfattende kontroll og godkjenningssystem (alla det svenske) dersom intensjonen med loven skal realiseres. Når det er sagt vil vi samtidig si at det er fullt mulig å innføre et grundig og omfattende kontroll og godkjenningssystem slik vi beskriver i det videre, også uten at det vedtas en ny lov. Frivillighet Norges konklusjon er imidlertid at en lovfesting av ordningen vil være mest hensiktsmessig fordi det vil gi ordningen nødvendig legitimitet fra og med oppstarten.

## 1.2. Spesielt om kontrollorganet

Frivillighet Norge vil understreke viktigheten av prinsippet om en uavhengig frivillig sektor i et levende demokrati. Vi forutsetter derfor at en ny lov om innsamlinger må baseres på at kontrollen med de frivillige organisasjonenes pengeinnsamling ikke utøves av staten, men av et frittstående organ. Se mer om dette under pkt. 2. 3. og 2.4.

Frivillighet Norge vil også peke på at det er lovfestet flere registrerings og godkjenningsordninger for utøvelse av ulike profesjoner innen for eksempel justis og helsesektoren, der kontrollen og tildelingen av godkjenningen ligger til frittstående organer.

## 2. Organisering av registeret og kontrollorganet

### 2.1. Nærmere om registeret

Frivillighet Norge går inn for at et Innsamlingsregister knyttes til det planlagte Frivillighetsregisteret. Med det mener vi at Innsamlingsregisteret kun skal være åpent for virksomheter som fyller

kravene til registrering i Woxholdtutvalgets forslag til lov om frivillighetsregister (NOU 2006:15).

Videre mener vi at Innsamlingsregisteret skal hente all nødvendig informasjon om virksomhetenes regnskap og drift, fra Frivillighetsregisteret. Dette vil innebære minst mulig byråkrati for de frivillig virksomhetene.

## 2.2. Nærmere om kontrollorganet

Kontrollen med virksomhetene som søker registrering i Innsamlingsregisteret og tildeling av godkjenningsmerke, må imidlertid ligge hos et frittstående organ, som vi ser for oss er en videreutvikling av det vi i dag kjenner som Innsamlingskontrollen. Med frittstående organ mener vi at kontrollorganet ikke skal kunne instrueres eller overprøves av departementet eller annet offentlig organ. Kontrollorganet bør organiseres som en stiftelse og være eid av frivilligheten. Styret bør bestå av representanter med ulike kvalifikasjoner som for eksempel jus, revisjonsfaglig kompetanse, erfaring fra næringslivet, erfaring fra frivillig sektor, erfaring fra offentlig sektor og medie/kommunikasjonsfaglig bakgrunn. Representanter uten direkte tilknytning til frivillig sektor bør utgjøre en majoritet i styret.

## 2.3. Nærmere om kontrollorganets sekretariat

Det må etableres et frittstående sekretariat til å ivareta daglig drift av kontrollorganet. Sekretariatets oppgaver må være:

- \* kontroll av rapporter og regnskaper fra registrerte innsamlingorganisasjoner og innmeldte innsamlingsaksjoner (se mer om dette under pkt. 3)
- \* utdeling av godkjenningsmerket
- \* veiledning til organisasjonene
- \* publisere statistikker om innsamlingsvirksomheten
- \* forvalte og initiere bransjenormer

Sekretariatet må besitte nødvendig kompetanse innenfor regnskap, jus og informasjonsfag.

## 2.4. Klageadgang

Klager over kontrollorganets beslutninger om ikke å tildele godkjenningsmerket eller trekke det tilbake, må kunne påklages. Klagebehandlingen foreslås lagt til en partssammensatt nemd med en fritt valgt leder og representanter oppnevnt av henholdsvis departementet og frivilligheten.

## 3. Registreringsplikt eller frivillig registrering?

### 3.1. Skillet mellom innsamlinger i offentligheten og i en lukket krets

Det er viktig at lovgivningen ikke forhindrer gjennomføring av spontane innsamlingsaksjoner og private innsamlingsaksjoner. Frivillighet Norge mener derfor at lovens virkeområde må begrenses til innsamlinger i offentligheten. Kronerullinger til for eksempel TV-aksjonen eller det lokale idrettslaget, som settes i gang blant ansatte i en bedrift eller av privatpersoner i egen bekjentskapskrets, må fortsatt kunne foregå uten registrering.

Frivillighet Norges standpunkt er at innsamlinger i offentligheten må være melde- eller registreringspliktige avhengig av størrelse, og bære et godkjenningssmerke, da vi mener dette mest effektivt vil hindre useriøse aktører i å etablere seg. Vi vil i det videre forklare nærmere hva vi legger i melde- og registreringsplikten.

### 3.2. Meldeplikt for små innsamlinger (30 000 kr - 150 000 kr)

#### 3.2.1 Om beløpsgrensene

Frivillighet Norge går inn for at innsamlinger til frivillig virksomhet (jfr. Woxholdtutvalgets definisjon i utkastet til lov om frivillighetsregister), som antas å gi et resultat mellom 30 000 kr og 150 000 kr, må meldes til kontrollorganet og tildeles godkjenningssmerke, før de gjennomføres.

Begrunnelsen for å sette en nedre beløpsgrense for meldeplikten er at belastningen for de frivillige knyttet til meldeplikt ikke kan sies å stå i forhold til risikoen ved innsamling av små beløp. Det vil hovedsakelig være lokale aktører som står bak så små innsamlinger og det må da antas at den sosiale kontrollen i nærmiljøet vil være en tilstrekkelig kontrollmekanisme.

Begrunnelsen for å sette en øvre beløpsgrense for meldeplikten er at registreringsplikten med dertilhørende krav kan være en unødvendig stor og kostnadsdrivende belastning for små seriøse aktører. Samtidig mener Frivillighet Norge det er behov for å legge en terskel for innsamlinger som forventes å gi opp mot 150 000 kr, fordi det vil virke forebyggende på useriøse aktører.

#### 3.2.2. Nærmere om innholdet i meldeplikten for innsamlinger i offentligheten som forventes å gi mellom 30 000 og 150 000 kr.

Meldeplikten må gjelde uavhengig av om det er privatpersoner eller den frivillige virksomheten selv som står bak innsamlingen. Den ansvarlige må informere kontrollorganet om forventet resultat av innsamlingsaktiviteten og legge fram villighetserklæring fra statsautorisert revisor for å kunne få tildelt godkjenningssmerket. I etterkant av innsamlingen plikter den ansvarlige å rapportere om brutto størrelse på innsamlingsresultatet, og oppgi hvor mye av de innsamlede midlene som ble overført formålet i form av at det legges fram revisorbekreftet regnskap. Informasjonene om resultatene av innsamlingsaktivitetene skal være offentlige dokumenter som presse og publikum kan få tilgang til hos kontrollorganet.

Som eksempler på innsamling i offentligheten til frivillig virksomhet i regi av privatpersoner som vil være meldepliktig, nevnes privatpersoners innsamlinger til store organisasjoner som Kreftforeningen eller Redd Barna. Dette kan være kakelotterier, auksjoner eller bøsseaksjoner, som ofte foregår uten at organisasjonene er klar over aktiviteten.

Som eksempel på innsamling til frivillig virksomhet i regi av virksomheten selv, som vil være meldepliktig, nevnes lokale korps' og idrettslags loppemarkeder. Disse vil ofte ha så liten innsamlingsvirksomhet at det kan være mer hensiktsmessig å melde hver aktivitet snarere enn å registrere virksomheten i Innsamlingsregisteret.

Meldeplikten må også gjelde for innsamlinger til samfunnsnyttige formål som ikke faller innunder Woxholdtutvalgets definisjon av frivillig virksomhet, fordi virksomheten ikke fyller kravene til å være et rettssubjekt. Som eksempel på dette nevnes pengeinnsamling til en revy eller et spel, igangsatt av en gruppe mennesker i nærmiljøet.

3.2.3. Skal innsamlinger som forventer å få et resultat under 30 000 kr kunne tildeles godkjenningsmerket?

Innsamlinger som forventer å få et resultat under 30 000 kr kan tildeles godkjenningsmerket dersom de oppfyller vilkårene som nevnt ovenfor i pkt. 3.2.2., 1. avsnitt.

3.3. Registreringsplikt for store innsamlinger og innsamlingsorganisasjoner i offentligheten

Frivillighet Norge går inn for at innsamlinger til frivillig virksomhet som må forventes å gi et resultat på mer enn 150 000 kr, må registreres i Innsamlingsregisteret. Dette innebærer at de ansvarlige for innsamlingen må organisere seg på en måte som innebærer at de fyller kravene til å være et rettssubjekt.

Frivillige virksomheter som driver ulike former for innsamlingsaktiviteter må kunne registrere virksomheten sin som sådan. Hele virksomhetens økonomiske aktivitet må da underkastes kontrollorganets kontroll for at godkjenningsmerke skal tildeles. Mer om kontrollorganets funksjon følger i pkt. 4.

3.4. Sanksjoner

Ved brudd på melde/registreringsplikten og i tilfeller hvor virksomhetene ikke fyller kravene til å få godkjenningsmerket., må kontrollorganet ha fullmakt til å til å granske virksomheten og om nødvendig ta den under administrasjon. Mistanke om kriminelle forhold må lede til politianmeldelse.

Kontrollorganet må offentliggjøre på sin hjemmeside hvilke virksomheter som til enhver tid er utstyrt med godkjenningsmerket og hvilke som evt. har fått det trukket tilbake, samt årsaken.

3.5. Behovet for informasjonskampanje om Innsamlingsregisteret og merkeordningen

Det understrekes at det er helt avgjørende for realiseringen av intensjonen med loven at publikum har kunnskap om og tillit til Innsamlingsregisteret og godkjenningsmerket. Det er derfor nødvendig med en opplysningskampanje samtidig med lovens ikrafttredelse. Da det er viktig at registrerings- og meldeplikten ikke bidrar til å drive opp innsamlingskostnadene mer enn høyst nødvendig og fordi forbrukervern, som er et av de viktige motivene bak innføringen av loven, også er et offentlig anliggende, mener Frivillighet Norge det er naturlig at departementet finansierer denne kampanjen.

4. Om kontrollen

4.1. Godkjenningsmerke og tilgang til lett identifiserbare kontonummere

Frivillighet Norge går inn for at frivillige virksomheter som er tilsluttet Innsamlingsregisteret og innmeldte innsamlingsaksjoner skal tildeles et godkjenningsmerke, og få adgang til å bruke særskilte lett gjenkjennelige bankkontoer som er forbeholdt innsamlingsvirksomhet, alla den svenske 90-kontoserien. Bruken av spesielle bankkontoer må utredes nærmere med bankene.

#### 4.2. Innsamlingsformål

Hvilke formål det kan samles inn til begrenses i noen grad av reglene om hvem som kan registrere seg i Frivillighetsregisteret og følgelig i Innsamlingsregisteret. Frivillighet Norge går ellers inn for at frivilligheten selv i stor grad må stilles fritt til å definere innsamlingsformålene så fremt de ikke strider mot annen norsk lov.

I forhold til innsamlinger til formål som skal realiseres av virksomheter i utlandet, går Frivillighet Norge inn for at det etableres en regel for at den utenlandske virksomheten må anbefales av en norsk virksomhet som er registrert i Innsamlingsregisteret, og som bærer godkjenningssmerket.

#### 4.3. Regnskapsprinsipper

For at kontrollen skal være effektiv går Frivillighet Norge inn for at virksomhetene som skal registrere seg i Innsamlingsregisteret og få godkjenningssmerket, må føre regnskap i henhold til "God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner" utarbeidet av Norsk Regnskapsstiftelse (NRS). Regnskaps-standarden har nylig vært gjenstand for omfattende revisjon, og vil tre i kraft i november 2006.

Frivillighet Norge går også inn for at kontrollorganet må føre kontroll med utgangspunkt i brutto innsamlet beløp og hvor mye av dette som er overført formålet.

Frivillighet Norge vil og peke på viktigheten av at det klart kommer fram i regnskapet hvor mye som er brukt på innsamlingsarbeid, informasjonsarbeid og administrasjon. Informasjonsarbeid og administrasjon vil i mange tilfeller måtte ansees som formål. Dette gjelder for eksempel for frivillige virksomheter som har informasjonsvirksomhet som en del av sitt formål og for bistandsorganisasjoner som har etablering og drift av stasjon i utlandet som formål.

#### 4.4. Offentlige midler

Frivillighet Norge går inn for at kontrollorganet må se bort fra evt. offentlige midler virksomheten har mottatt og kostnadene forbundet med administrasjon av disse, ved beregningen av andelen administrasjons-/innsamlingskostnader i forhold til andel midler som er overført formålet. Dette fordi offentlige overføringer til frivillige virksomheter varierer sterkt. Noen mottar ingen offentlig støtte, mens andre får betydelige overføringer. Noen mottar også mer offentlig støtte i perioder, og mindre i andre. For at kontrollen skal fungere mest mulig rettferdig og forutsigbart er det viktig for de frivillige virksomhetene at offentlige midler holdes utenom.

#### 4.5. Minimumsandel som må overføres formålet

Frivillighet Norge går inn for at minimumsandelen som kreves overført formålet settes til 65%. Departementet har sitt forslag gått inn for 75% etter modell fra Sverige. Frivillighet Norge foreslår at taket settes lavere av følgende årsaker:

- \* Frivillighet Norge går inn for at det i motsetning til i Sverige, skal være obligatorisk for frivillige virksomheter å registrere innsamlingsaktivitetene sine.

- \* Den svenske innsamlingskontrollen gjør ikke fradrag for offentlig overførte midler i beregningen av hvor stor del av organisasjonens midler

som er gått til administrasjon/innsamlingskostnader i forhold til andel overført formålet.

\* De frivillige organisasjonene oppgir at kravet om at 75% av midlene skal overføres formålet er for strengt. Det vil føre til at en del små og nystartede virksomheter ikke kvalifiserer for godkjenningssmerket og dermed til at de vil forsvinne. Målet med registreringsplikt er ikke å redusere mangfoldet i frivilligheten og de små aktørene, kun å hindre etablering av useriøse!

#### 4.6. Godkjenningssmerket tildeles for tre år av gangen

Frivillighet Norge går inn for at kontrollorganet skal kontrollere alle virksomheter som er registrert i Innsamlingsregisteret hvert år, og gi virksomheten en tilbakemelding om hvordan kontrollorganet vurderer virksomhetens innsamlingsarbeid.

Frivillighet Norge går imidlertid inn for at kontrollorganet skal legge en treårsperiode til grunn for vurderingen av om kravet til at minimumsandelen er overført formålet er oppnådd, er etter modell fra Sverige. Dette vil gjøre det enklere for små og nystartede frivillige virksomheter å fylle kravene til registrering. Det vil også gjøre det enklere for frivillige virksomheter å prøve ut nye innsamlingsmetoder og å fortsette å bruke godt etablerte metoder, som fadderverving. Ved fadderverving kan kostnaden være relativt høy det året fadderen verves, mens vedlikeholdet av fadderskapet, som gir de frivillige virksomhetene betydelige inntekter, koster svært lite.

I praksis foreslås ordningen gjennomført som i Sverige, ved at de frivillige virksomhetene får tildelt godkjenningssmerket for en periode på tre år. Dersom en virksomhet ikke fyller kravene når treårsperioden er over vil merket bli trukket tilbake og organisasjonen vil bli fjernet fra Innsamlings-registeret. Tilbaketrekingen av merket vil sammen med årsaken, bli offentliggjort på kontrollorganets hjemmeside. Se ellers pkt. 3.4. Sanksjoner.

Frivillighet Norge går inn for at frivillige virksomheter som skal registrere seg for første gang må levere villighetserklæring fra revisor og dokumentere at de har fylt kravet om å overføre 65% av innsamlede midler til formålet siste år, eller i løpet av siste treårsperiode.

### 5. Kostnader

#### 5.1. Størrelse på kontrollavgift

Utgangspunktet må være at kostnadene knyttet til registrering/melding av innsamlingsaktivitet ikke bidrar til å drive opp innsamlingskostnadene mer enn strengt nødvendig.

Oppfyllelse av meldeplikten bør ha en fast kostnad uavhengig av størrelsen på beløpet som samles inn da arbeidsmengden for kontrollorganet vil være ganske lik uavhengig av størrelsen på innsamlet beløp. Gebyrstørrelsen bør ikke overstige 1000 kr.

Kostnaden forbundet med registrering i Innsamlingsregisteret bør gjøres avhengig av størrelsen på innsamlingsaktiviteten/innsamlingsorganisasjonen da denne vil påvirke kontrollorganets arbeidsmengde. Frivillighet Norge går inn for at en i utgangspunktet viderefører de satsene som Innsamlingskontrollen opererer med, der kr 50 000 er høyeste sats.

## 5.2. Særlig om store innsamlingsaksjoner

Frivillighet Norge går inn for at det lages særregler for fastsetting av kontrollavgiften for store innsamlingsaksjoner som Operasjon Dagsverk, TV-aksjonen og andre fast organiserte humanitære aksjoner der mottakeren av pengene normalt er en frivillig virksomhet som også er registreringspliktig. Bakgrunnen for dette er at det vil være uheldig at det skal betales 2 X registreringsavgift for de samme innsamlede midlene.

I praksis foreslår Frivillighet Norge at særregelen utformes slik at den omfatter fast organiserte innsamlingsaksjoner som har gjort skriftlig avtale om innsamling av midler til en registreringspliktig frivillig organisasjon før innsamlingen starter, og som får bruke den frivillige organisasjonens logo og materiell i gjennomføringen av innsamlingsaksjonen. Vi foreslår videre at gebyrstørrelsen for disse alltid skal ligge på den fastsatte minstesatsen.

Vennlig hilsen

Sven Mollekleiv

styreleder

Birgitte Brekke

daglig leder

---

---

---

[1] Sivesind, Lorentzen, Selle, Wollebæk 2002: The voluntary sector in Norway, composition, changes and causes s. 57