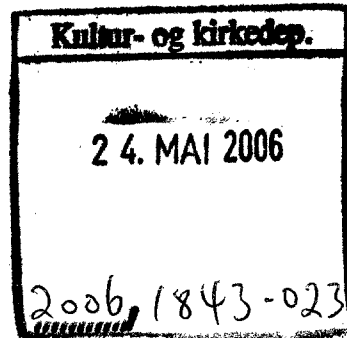




Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030, Dep.

0030 OSLO



Oslo, 23.05.2006
FK/KJ

Deres ref.: 2006/01843 AØ/JS ETR

VEDRØRENDE HØRING TIL LOV OM REGISTRERTE INNSAMLINGSAKSJONER

Vi viser til departementets høringsbrev av 11. april d.å. samt til senere korrespondanse, senest Deres brev av 18. mai d.å. hvor det fremgår at vår anmodning om utsettelse av høringsfristen til 20. juni d.å. ikke er etterkommet.

Vi beklager dette, idet vi vanskelig kan se at en utsettelse av fristen ville forsinke fremdriften av det videre arbeid med saken all den stund det i vårt møte 11. mai d.å. ble opplyst at det ikke ville være aktuelt å fremlegge en proposisjon før til høsten.

Til forslaget vil Innsamlingskontrollen på det nåværende tidspunkt bemerke følgende:

I

Det er Innsamlingskontrollens vurdering at det fremlagte høringsnotatet med tilhørende lovforslag fremstår som lite gjennomarbeidet og ufullstendig. Vi viser til at det er tale om å lovregulere en virksomhet av sentral samfunnsmessig betydning.

Vi er forøvrig overrasket over at departementet overhodet ikke nevner de utredninger som tidligere har vært gjennomført både her i landet og i vårt naboland.

Vi viser i denne sammenheng til det gjennomarbeidede utkast til lov som ble fremmet tidlig på 80-tallet, men som den daværende regjering av ulike grunner ikke fant å ville følge opp i forhold til Stortinget. Videre viser vi til den grundige offentlige utredningen som ble gjennomført i Sverige på 70-tallet og som konkluderte med at dette område ikke burde lovreguleres, jfr. SOU 1977: 95. Forøvrig nevner vi det arbeid som pågår i tilknytning til etablering av et såkalt Frivillighetsregister.

Etter vårt syn lider forslaget av såvidt mange svakheter at departementet bør nedsette en arbeidsgruppe e.l. før man går videre med saken. Innsamlingskontrollen vil i så fall gjerne delta i dette arbeidet.

II

1. Registreringsplikt eller ikke.

Spørsmålet om registreringsplikt eller frivillighet reiser en rekke problemstillinger som etter vår mening ikke er tilstrekkelig utredet. Vårt utgangspunkt er at innsamlingsorganisasjoner må ha registreringsplikt, mens såkalte enkeltinnsamlinger (mer spontane initiativ, eksempelvis i forbindelse med katastrofer o.l.) i det minste bør ha meldeplikt.

Det er ingen grunn til at enkeltinnsamlinger skal kunne holdes utenfor en kontroll. Erfaringsmessig er det her mye av den useriøse delen av innsamlingsaktiviteten foregår.

2. Opplysningsplikt.

Spørsmålet om opplysningsplikt bør gis en sentral plass ved en eventuell lovgivning. Selv om man i utgangspunktet skulle tro at en innsamling som lar seg registrere/må la seg registrere har en egeninteresse i å gjøre dette kjent for omverden, er det ingen grunn til at man ikke skal ha plikt til å informere.

Det fremgår av forslaget at innsamlinger som er registrert "kan" synliggjøre dette gjennom bruk av et særskilt merke. Vi mener at innsamlingen må gjøre dette.

Dersom man mot formodning helt eller delvis blir stående ved en modell som innebærer at det er frivillig om man vil la seg registrere eller ikke, er det videre all grunn til å utvide opplysningsplikten til å omfatte dette forhold – at man ikke er underlagt en ekstern kontroll. Fra et giversynspunkt vil dette være et viktig poeng. Brudd på denne plikten vil forøvrig lett være konstaterbar.

Under enhver omstendighet har vi merknader til begrepet "innsamlingsmateriell" som er nyttet i utkastets § 3, idet dette er for snevert.

3. Hvilke innsamlingsaksjoner bør omfattes?

Vi har merknader til utformingen av § 1. Det bør overveies om bestemmelsen bør begrenses til innsamlinger som henvender seg til allmennheten. Forøvrig er vi enige i at formålet defineres som "samfunnsnyttig", noe som forøvrig er i samsvar med det som fremgår av Teletorgforskriften § 14. Motivene til § 1 er imidlertid alt for knappe og de bør derfor bygges ut.

4. Kontrollorgan.

Innsamlingskontrollen er uenig i at kontrolloppgavene legges til et offentlig organ, herunder Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Vi mener at gode grunner taler for at et organ som Stiftelsen Innsamlingskontrollen vil være mer hensiktsmessig. Vi mener at Innsamlingskontrollen vil kunne gjennomføre saksbehandlingen raskere og mer effektivt sammenlignet med behandlingen i et statlig organ. Ved irregulære forhold er det særlig viktig at det kan treffes omgående tiltak for å sikre midler og derved givernes interesser. Vi er ikke kjent med at kontroll med innsamlinger i dag utføres av offentlige organer i noe land.

Det fremgår av høringsnotatet at kontrollfunksjoner tillagt Innsamlingskontrollen forutsetter at Innsamlingskontrollen vinner en anbudsrunde etter lovgivningen om offentlige anskaffelser. Vi stiller oss tvilende til om dette er riktig. Det finnes diverse eksempler på at "private" institusjoner står for offentlige kontrolloppgaver gjennom særskilt lov, jfr. eksempelvis Verdipapirsentralen og Veritas.

Til det som er anført om "tradisjonelle bindinger" i annet avsnitt på side 3 i høringsnotatet, bemerker vi at vi nå arbeider med vedtektsendringer som vil redusere organisasjonenes innflytelse i vårt styre. I denne sammenheng vil det være særlig aktuelt å få representanter for givne og forbrukerinstitutionene inn som medlemmer i tillegg til de medlemmer som allerede i dag oppnevnes av Den Norske Advokatforening og Den norske Revisorforening. Forøvrig understreker vi at kontrolloppgavene i Innsamlingskontrollen i sin helhet utføres av administrasjonen uten noen form for instruksjon eller overprøving av styret.

5. Kostnader.

På side 4 i høringsnotatet er det angitt at "minimumsandel til det oppgitte formål med innsamlingen skal være 75%". I lovutkastet § 6 fremgår det at innsamlingsaksjoner skal ha et budsjett hvor minst 75% av midlene må gå til formålet. Utkastet sier intet om virkemidler dersom kravet ikke oppfylles (utover at man vel i så fall har hjemmel til å gjennomføre sletting av en registrering så langt det ikke foreligger en registreringsplikt). Det er i beste fall uklart hvilke virkemidler som forøvrig står til rådighet.

Kostnadsprosenten ved innsamlinger er naturlig nok jevnlig gjenstand for oppmerksomhet fra massemedia og publikum. Det er heller ingen tvil om at enkelte innsamlinger/enkelt personer ikke har oppfylt grunnleggende krav til seriøsitet.

En ensidig fokusering på kostnader kan imidlertid gi et skjevt bilde av situasjonen. Noen organisasjoner får eksempelvis store overføringer fra offentlige budsjetter, mens andre må hente inn sine inntekter på tradisjonell måte i innsamlingsmarkedet. Noen får betydelige overføringer i form av testamentariske gaver, mens andre ikke får slike inntekter overhodet. Det sier seg selv at dette vil slå ut på kostnadssiden. Et annet eksempel vil være en innsamling som forbereder aktivitetene i slutten av et år, mens inntektene først vil komme året etter. Utgiftene vil da være "unormalt" høye pr. 31.12. Bildet er derfor ofte mer nyansert så lenge utgiftene ikke kan periodiseres over flere år.

Regnskapene fra de om lag 75 organisasjoner og innsamlinger som Innsamlingskontrollen gjennomgår viser gjennomgående meget nøkterne utgiftstall, i hovedsak under 35%. Unntakene på utgiftssiden relaterer seg til de organisasjoner som benytter DM, TM og såkalt dør til dør innsamlinger. Her er utgiftene ofte høye for disse inntekstpostene.

Vi har derfor nylig gjennomført en intern utredning hvor det er foreslått at utgiftene til de nevnte inntektsaktivitetene ikke kan overstige 35%. Forslaget var planlagt sendt på høring i disse dager.

Lovforslaget forutsetter en utgiftsandel på maksimum 25% under henvisning til ulovfestede svenske regler med den begrunnelse at det ikke er noen grunn til at vi i Norge skal ha noen annen sats. Etter vår mening er begrunnelsen for enkel. Det bør derfor gjennomføres en særskilt utredning, jfr. det vi har anført om behovet for en arbeidsgruppe innledningsvis, hvor rammevilkår og markedsmessige forhold for de ulike organisasjoner kartlegges før det treffes noen endelige konklusjoner.

Vi bemerker også at det ikke fremgår at Sverige opererer med gjennomsnittlige tall over en 3-års periode. Videre understreker vi at kostnader knyttet til realisering av formålet ikke inngår i prosentsatsen.

6. Finansiering.

I høringsnotatet på side 4 er det angitt at kontrollordningen skal være selvfinansierende og at Innsamlingskontrollens modell legges til grunn, dog slik at maksimalsatsen heves fra NOK 50.000 til NOK 80.000 i samsvar med den maksimale satsen i Sverige.

Det som ikke fremgår av notatet er at Innsamlingskontrollen nå i en årrekke har operert med en reduksjon i avgiften i forhold til regelverket på 30%, idet det ikke har vært noen målsetting å oppnå overskuddsdannelse av betydning. Vi har imidlertid valgt ikke å endre regelverket som sådan, men basert oss på vedtak for ett år av gangen.

I tilknytning til det som anføres om disse spørsmål på side 4 i høringsnotatet er det uholdbart når det angis at informasjon og "kontroll" eventuelt må nedprioriteres i forhold til inntektene. Etter innsamlingskontrollens syn må kontroll av innsamlinger som det er grunn til å anta ikke fyller grunnleggende krav til seriøsitet være en overordnet og dermed prioritert oppgave.

7. Om flere innsamlinger årlig i en organisasjon.

Vi har ovenfor gitt uttrykk for at Innsamlingskontrollen prinsipalt ønsker registreringsplikt/meldeplikt. Vi er enige i at såkalte innsamlingsorganisasjoner kan avlegge årlig regnskap hvor alle inntekts- og utgiftspostene inngår.

Forsåvidt gjelder innsamlinger som en organisasjon har gjennomført til ulike formål, understreker vi at det allerede følger av gjeldende lovgivning at organisasjonen må holde midlene "atskilt" fra hverandre slik at de ikke fritt kan omdisponeres til andre formål.

8. Regnskap og revisjon.

Vi har betydelige merknader til det som anføres til § 5 i utkastet.

Innsamlingskontrollen har i en årrekke arbeidet for at innsamlinger/organisasjoner må føre regnskapene sine etter prinsippene for et såkalt aktivitetsregnskap. Når det i høringsnotatet legges særskilt vekt på hensynet til publikum og tilliten i den forbindelse, må det være en selvfølge at eventuell lovgivning på området følger opp dette. Resultatregnskapet etter regnskapslovens ordinære bestemmelser er og blir uhenksom for den type virksomhet som lovforslaget omhandler.

Innsamlingskontrollen er også helt uenig i at ikke enhver innsamling som skal registreres må ha en ekstern revisor som må være registrert eller statsautorisert. Vår erfaring er at kostnadene til revisor har vært lave ved innsamlinger av beskjeden karakter. På den annen side gir revisors tilstedeværelse eller fratreden viktige signaler om tingenes tilstand.

9. Anmeldelse av straffbart forhold.

På bakgrunn av de to forslag til § 7 bemerker vi at det er vanskelig å forstå hvorfor plikten til anmeldelse er begrenset til "arbeidet med registrering av innsamlingsaksjoner". I praksis vil mistanke om slike forhold forutsette at innsamlingen/organisasjonen er registrert.

Tredje ledd i Alternativ § 7 vil være unødvendig dersom Innsamlingskontrollens forslag om opplysningsplikt gjennomføres og aksjonsapparatet bygges ut, jfr. nedenfor. I motsatt fall bør bestemmelsen utvides til også å omfatte innsamlingsaksjoner som slettes.

III

Det er etter Innsamlingskontrollens syn en svakhet ved lovforslaget at det ikke inneholder et bredere spekter av virkemidler ved mistanke om mislige forhold. Slik forslaget foreligger i dag er det ikke hjemmel for å gå inn og granske virksomheten og eventuelt overta styringen/avviklingen hvis det skulle være nødvendig. Slike virkemidler kan Innsamlingskontrollen benytte. Hjemler bør inneholde plikt for involverte personer til å utlevere dokumenter og avgi forklaring.

Sett fra givernes ståsted vil dette være virkemidler som vil fremstå som langt mer nærliggende med tanke på å få stoppet en virksomhet og sikre korrekt anvendelse av midlene ved mistanke om irregulære forhold enn ordinære politianmeldelser. Når det er sagt mener vi at loven også bør bygges ut ved en egen straffebestemmelse som fanger opp sentrale forhold som ikke rubriseres som "bedrageri, utroskap eller underslag".

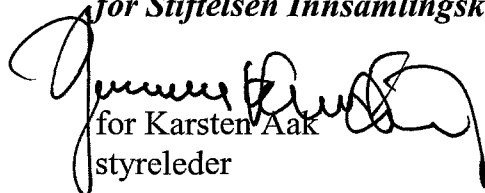
IV

Som det fremgår av ovenstående har vi så langt en rekke merknader til lovforslaget.

Vi gjentar derfor at vi mener det er behov for ytterligere utredninger før det eventuelt fremmes en proposisjon til Stortinget. I denne sammenheng medvirker vi gjerne.

Med vennlig hilsen

for Stiftelsen Innsamlingskontrollen i Norge



for Karsten Aak
styreleder