
Evaluering av Innsamlings- registeret

Rapport til
Kulturdepartementet

30. august 2013



Innhold

Forord.....	2
Sammendrag.....	3
Bakgrunn og formål.....	3
Observasjoner og hovedfunn	3
Konklusjon og anbefalinger	5
1 Bakgrunn og tilnærming.....	8
1.1 Bakgrunn for oppdraget.....	8
1.2 Mandat.....	8
1.3 Undersøkellesdesign.....	8
1.3.1 Formålet med evalueringen.....	8
1.3.2 Problemstillinger.....	9
1.3.3 Vurderingskriterier	9
1.3.4 Analysebevis	9
1.3.5 Metode for gjennomføring.....	10
1.4 Avgrensninger	11
2 Om Innsamlingsregisteret og innsamlingsområdet.....	12
3 Observasjoner og vurderinger	14
3.1 Innsamlingskontrollens mandat og virksomhet	14
3.1.1 Observasjoner fra dokumentanalyser og intervjuer	14
3.1.2 PwCs vurdering	17
3.2 Krav og retningslinjer for beregning av innsamlingsprosenten	18
3.2.1 Observasjoner fra dokumentanalyser og intervjuer	18
3.2.2 PwCs vurdering	24
3.3 Registreringsplikt, sanksjoner og oppfølging av useriøse aktører	26
3.3.1 Observasjoner fra dokumentanalyser og intervjuer	26
3.3.2 PwCs vurderinger	28
3.4 Tilknytning mellom Innsamlingsregisteret og Frivillighetsregisteret samt andre relevante registre.....	30
3.4.1 Observasjoner fra dokumentanalyser og intervjuer	30
3.4.2 PwCs vurderinger	31
3.5 Oppsummering.....	32
4 Konklusjon og anbefalinger	34

Forord

Denne rapporten er resultatet av en evaluering av Innsamlingsregisteret som PricewaterhouseCoopers (PwC) har utført for Kulturdepartementet. Oppdraget ble gjennomført i perioden april 2013 til august 2013.

Prosjektleder har vært Elisabeth Taraldsen Hyllseth. Teamet har bestått av Gunnar Bakkeland, Øyvind Vadet og Iselin Kjelsaas. Roger Mortensen har vært ansvarlig partner i PwC.

Underveis i prosjektet har vi hatt god kontakt med Kulturdepartementet. Anne Sletmo og Håvard Bjerke har vært våre primære kontaktpersoner i departementet. De har bidratt med verdifulle faglige tilbakemeldinger, og skaffet til veie nødvendig data underveis. Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger i rapporten står imidlertid fullt og helt for PwCs regning.

Vi vil også rette en takk til alle informanter som i en travel hverdag har stilt opp i intervjuer og bidratt med nyttig informasjon.

Vi takker Kulturdepartementet for et spennende oppdrag, og god samhandling underveis i prosjektet.

Sammendrag

Bakgrunn og formål

1. juli 2009 trådte loven om registrering av innsamlinger i kraft (heretter Loven). Fire år etter Lovens ikrafttredelse har Kulturdepartementet tatt initiativ til å evaluere lovens virke. Dette kom bl.a. som svar på et ønske fra mange av organisasjonene og bransjeorganisasjonene om å vurdere i hvilken grad Loven fungerer sett opp mot ønskede mål og intensjoner.

Formålet med evalueringen er å undersøke hvordan Loven virker i forhold til ønskede mål og vurdere behovet for eventuelle endringer. Det skal gis 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

Dette skal føre til økt kompetanse om hva som skal til for å styrke de seriøse innsamlingene.

Evalueringen omfatter følgende fire områder:

- a) Innsamlingskontrollens mandat og virksomhet
- b) Krav til registrerte innsamlinger og beregning av innsamlingsprosenten
- c) Vurdering av registreringsplikt, sanksjoner og oppfølging av useriøse aktører
- d) Tilknytningen mellom Innsamlingsregisteret og andre registre

Observasjoner og hovedfunn

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. I tabellen på neste side gis en oppsummering av funnene:

I. Innsamlingskontrollens mandat og virksomhet

- Spesielt de registrerte organisasjonene mener Innsamlingskontrollen iverksetter få eller ingen sanksjoner ved brudd på retningslinjene, og at det er en svakhet at Innsamlingskontrollen ikke har en mer proaktiv rolle overfor de ikke-registrerte aktørene som man mener er useriøse.
- Det er både dårlig kjennskap til og kunnskap om IK-merket.
- Mange trekker fram at mandatet til Innsamlingskontrollen bør utvides til også å omfatte en oppfølging av de useriøse organisasjonene selv om de ikke er registrert.
- Det er for lite positiv omtale av organisasjonene på Innsamlingskontrollens hjemmeside og for mye fokus på innsamlingsprosenten og minsteandelen.
- Flere savner også en mer pedagogisk fremstilling av innsamlingsvirksomheten og en presisering av at det er ressurskrevende å samle inn penger.
- Noen av organisasjonene, og særlig bransjeorganisasjonene, mener Innsamlingskontrollen med fordel i større grad kunne samarbeide med andre aktører som Forbrukerombudet og Innsamlingsrådet for å kunne ta en mer proaktiv rolle overfor de useriøse aktørene som ikke er registrert.
- Et flertall hevder at Innsamlingskontrollen både har for lite og feil type ressurser.

II. Krav og retningslinjer for beregning av innsamlingsprosenten

- Særlig de registrerte, og flere av de øvrige informantene er kritiske til at det i mange sammenhenger gis inntrykk av at det er de seriøse som er registrert og at de uregistrerte er useriøse.
- Samtlige av de registrerte organisasjonene har fremhevet det problematiske i det ensidige fokuset Innsamlingskontrollen har på innsamlingsprosenten, og at dette bidrar til å skape en intern konkurranse mellom de organisasjonene som er registrert.
- Flere har fremhevet at de synes det er uheldig at det ikke gis mulighet for periodisering av regnskapet.
- Det blir av flere påpekt at det er en viss uklarhet i forskjellen på formålsprosent og innsamlingsprosent. Flere av de registrerte organisasjonene og enkelte andre aktører nevner også at ingen av prosentene egentlig reflekterer hvor stor andel av de innsamlede midlene som går til formålet.
- Et flertall av de registrerte organisasjonene mener det er for stort rom for tolkning og skjønsmessige vurderinger for beregning av innsamlingsprosenten, noe som fører til unøyaktige og i verste fall feilaktig sammenligninger mellom de registrerte organisasjonene.
- Flere av de registrerte organisasjonene mener at en mer helhetlig vurdering av organisasjonene hvor man også inkluderer kvalitative kriterier ville være mer hensiktsmessig enn en vurdering basert isolert på innsamlingsprosenten. Flere foreslår også at organisasjonene burde få et "godkjent"-stempel istedenfor å operere med ett nøkkeltall.

III. Registreringsplikt og overføring av kontrollansvar til staten

- Delte meninger om det bør være registreringsplikt, men et flertall av de intervjuede mener det vil være hensiktsmessig å vurdere.
- Flertallet av informantene er imot statlig kontroll.
- Ca. 2/3 av informantene (de registrerte organisasjonene og flertall av de øvrige aktørene) trekker fram at selvjustisen og hensynet til omdømmet er den førende kontrolløren i praksis, og at dette kan forklare hvorfor flere organisasjoner ikke registrerer seg. Taler mot å innføre registreringsplikt.
- Flertall mot overføring av kontrollansvaret til staten. Byråkrati og selvråderett er de viktigste argumentene.
- Å vurdere en ombudsordning foreslås av noen som et alternativt tiltak.

IV. Tilknytning mellom Innsamlingsregisteret og Frivillighetsregisteret

- Delte meninger om behovet for å knytte Innsamlingsregisteret tettere opp mot for eksempel Frivillighetsregisteret, eller å integrere de to registrene. Noen mener det ligger et effektivitetspotensiale i dette mens andre ikke opplever at det er et behov for det. Dokumentanalysen viser at registerlandskapet er sammensatt og noe uoversiktlig.

Konklusjon og anbefalinger

Evalueringen har avdekket en rekke områder hvor det er behov for justeringer i hvordan Innsamlingsregisteret fungerer i dag. På bakgrunn av analysen gis anbefalinger om tiltak PwC mener bør iverksettes både på kort og lengre sikt, og vi har identifisert viktige hensyn som vi mener bør ivaretas i en fremtidig organisering av innsamlingsvirksomheten. Hvor langt man ønsker å gå i de anbefalte tiltakene vil avhenge av hvor grunnleggende endringer man ønsker å foreta i de forutsetningene som dagens ordning bygger på som; lovtekst, annet regelverk (som NRS (F) for ideelle organisasjoner), ressursgrunlaget og/eller organiseringen av innsamlingsvirksomheten. Det er imidlertid flere tiltak som kan gjennomføres uten å gjøre vesentlige endringer i forutsetningene som dagens ordning er tuftet på.

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. Etter PwCs vurdering, er hovedspørsmålet om det bør innføres registreringsplikt eller ikke, og som følge av dette, om kontrollansvaret bør overføres til det statlige. PwC registrerer at når det argumenteres *mot* registreringsplikt og ev. overføring av kontrollansvaret 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 midlene. Uansett viser analysen at det bør foretas justeringer i dagens ordning for å kunne ivareta Lovens mål og intensjoner.

Hovedkonklusjon og anbefaling:

- Det bør innføres gradert registreringsplikt etter Lotteri-modellen
- Staten bør ha rollen som kontrollorgan

Anbefalte tiltak på kort sikt:

- I. **Hvem er giverne?** Det foreligger noen analyser av fastgivermarkedet og av markedet for testamentariske gaver, men lite systematisk og samlet oversikt over hvem den typiske giveren er. For å kunne velge riktige og hensiktsmessige virkemidler er det viktig å få en klarhet i det faktiske demografiske bildet av hvem giverne er. Dette bør utredes nærmere gjennom en markedsanalyse som ser nærmere på blant annet demografiske parametere.
- II. **Hvor stort er problemet med useriøse aktører?** Våre observasjoner viser at det er til dels stor uenighet om hvor stort problemet med useriøse aktører i realiteten er. Det finnes ingen analyse av hvor stort omfanget av problemet er. For å sikre både kostnadseffektive og formåls effektive virkemidler er det avgjørende å få større klarhet i dette. Problemet bør utredes nærmere.

Etter PwCs vurdering vil det være hensiktsmessig å få større klarhet i disse to temaene før man vurderer å sette i gang de øvrige tiltakene som anbefales nedenfor.

Anbefalte tiltak på lengre sikt:

- I. **Krav og retningslinjer for beregning av innsamlingsprosenten**
 - *Rydde i begrepsbruk/nøkkeltallene* (mer presis definering av nøkkeltallene).
 - *Retningslinjene for beregning av innsamlingsprosenten bør bli tydeligere og gi mindre rom for tolkning.*
 - *Utnytte i større grad den muligheten den treårige perioden gir for å vurdere nøkkeltall over tid-* annen fokus i publiseringen og mindre fokus på de årlige nøkkeltallene. Hvis man ønsker å gå lengre i denne retning bør det vurderes å endre retningslinjene (NRS (F) *for å kunne innføre muligheten for periodisering.*
 - *Innføre bruken av kvalitative kriterier i tillegg til kvantitative kriterier.* Denne informasjonen finnes til en viss grad allerede i eksisterende rapportering som for eksempel gjennom årsrapport og årsmeldinger og kan brukes uten at det krever mer ressurser.

II. Registreringsplikt og overføring av kontrollansvar til staten

- *Registreringsplikt og overføring av kontrollansvaret til staten: Gradert registreringsplikt bør vurderes innført. Det bør også vurderes å overføre kontrollansvaret til Lotteri og stiftelsestilsynet. Lotteri- og Stiftelsestilsynet har erfaring og kompetanse med sektorområdet som kan benyttes. De har allerede tilsynsansvaret for lotterier, mva-kompensasjonsordningen og grasrotordningen. For å ivareta spontaniteten og de mindre initiativene vil vi anbefale å lage et system tilsvarende fra Lotteriområdet hvor det opereres med gradert registreringsplikt. Anbefalingen er gitt ut fra hensynet til giveren og mottakerne av de innsamlede midlene.*
- *PwC vil anbefale en god forankringsprosess blant organisasjonene hvis anbefalingen om å vurdere registreringsplikt tas til følge. Det er PwCs erfaring fra andre lignende områder at en god forankringsprosess vil lette og sikre en mer effektiv implementering.*

III. Tilknytning mellom Innsamlingsregisteret og Frivillighetsregisteret

- *Økt samordning mellom Innsamlingsregisteret og Frivillighetsregisteret gjennom f. eks. samme innlogging - en enkel søkefunksjon. Når man kommer inn på en felles plattform kan Innsamlingsregisteret gis egen fane for å ivareta det særegne ved innsamlinger. Bak kulissene kan man gjøre ytterligere grep for at Innsamlingsregisteret og Frivillighetsregisteret "snakker" bedre sammen. En slik løsning vil kunne bidra til å gjøre registerområdet mer oversiktlig og samtidig ivareta IRs særegenheter.*

Sekundært; ved en videreføring av Innsamlingskontrollen anbefales følgende tiltak:

IV. Innsamlingskontrollens mandat og virksomhet

- *Innsamlingskontrollen bør anlegge en mer pedagogisk tilnærming og kommunikasjon overfor organisasjonene, publikum og media:*
 - *Tydeliggjøre mål og strategi i kommunikasjon til giver og organisasjonene.*
 - *Layout på Innsamlingskontrollens hjemmeside; mer positiv omtale av de registrerte organisasjonene, og mer utførlig forklaring på hvordan innsamlinger foregår som blant annet presiserer at innsamlingsaktivitet medfører en viss administrativ kostnad.*
 - *Legge mer informasjon inn i logoen til IK-merket som på en enkel måte kan forklare giverne hva merket betyr.*
- *IK-merket:*
 - *Alle registrerte organisasjoner bør sette inn IK-logoen samt ha en direkte link til Innsamlingskontrollens hjemmeside.*
 - *Vurdere markedsføringstiltak når bildet av hvem giverne er, har blitt klarlagt. Være varsomme med å bruke nye publiseringskanaler i for stor grad (facebook og twitter) før det foreligger mer systematisk kunnskap om givermarkedet. Flere av Innsamlingskontrollens medlemmer mener at flertallet av giverne ikke er hyppige brukere av nye medier, og hvis dette er tilfellet vil en slik storsatsning i markedsføring gjennom nye medier i verste fall ikke gi noe merverdi¹.*
- *Mer systematisk innhenting av informasjon om ikke-registrerte organisasjoner som man har mistanke om eller har fått informasjon om opptrer useriøst, for eksempel gjennom tipslink (etter mal fra Lotteri- og stiftelsestilsynet). Opprette en dialogside på Innsamlingskontrollens hjemmeside hvor publikum kan henvende seg dersom de lurer på om en organisasjon er seriøs eller ikke.*
- *Innsamlingskontrollen bør øke sitt samarbeid med andre aktører innenfor sektoren som for eksempel Forbrukerombudet og Innsamlingsrådet, samt andre relevante aktører. Økt samarbeid med det offentlige bør også vurderes, gjennom for eksempel informasjonskampanjer. Innsamlingskontrollen må ta en mer aktiv rolle og stille spørsmål til organisasjoner som ikke registrerer seg.*
- *Det bør vurderes om den daglige driften av Innsamlingskontrollen skal styrkes kompetansemessig. Gitt de oppgavene og den rollen Innsamlingskontrollen skal ivareta, bør det vurderes å styrke organet med mer innsamlingsfaglig og informasjonsfaglig kompetanse.*
- *Grunnfinansieringen til Innsamlingskontrollen bør vurderes økt. Innsamlingskontrollen vil med medlemsfinansiering og en svært liten statlig finansiering ikke klare å gjennomføre oppgavene som*

¹ Jfr. diskusjon på Innsamlingskontrollens årsmøtet 2013

følger av anbefalingene. For første gang har Innsamlingskontrollen fått en grunnbevilgning på 500 000 kr. over statsbudsjettet for 2013, men dette er ikke tilstrekkelig for å møte de svakhetene som vi har avdekket. Dersom Kulturdepartementet ønsker å bidra til å løse disse utfordringene og få bedre kontroll med innsamlingsvirksomheten i frivillig sektor bør Kulturdepartementet vurdere å øke tilskuddet og legge det under det samme rammeverket som for øvrige tilskudd, jf. Økonomireglementet. Innsamlingskontrollens styre bør også ha en klar formening om hva som bør prioriteres, og hvordan det generelt bør balanseres mellom ambisjoner og midler.

- *Innsamlingskontrollens mandat bør vurderes utvidet slik at Innsamlingskontrollen får nødvendig hjemmel til å følge opp de useriøse organisasjonene.*

1 Bakgrunn og tilnærming

1.1 Bakgrunn for oppdraget

1. juli 2009 trådte loven om registrering av innsamlinger i kraft (heretter Loven). Loven innførte en frivillig registreringsordning for innsamlinger av penger og gaver som er rettet mot offentligheten til inntekt for samfunnsnyttige formål. Formålet med loven er å bidra til økt åpenhet om gjennomføring av, og pengeforvaltning ved, pengeinnsamling. Tanken var å gjøre innbetalinger etterprøvbare for å kunne sikre at midlene går til det oppgitte formål for på den måten øke legitimiteten på innsamlingsområdet, og sikre at pengene når de rette mottakerne. Det finnes ingen registreringsplikt etter loven. Målsetningen er at flest mulig skal se nytten av å registrere seg. I hvilken grad det gis penger til innsamlingsaksjoner vil være avhengig av innsamlingens appell og troverdighet.

Fire år etter Lovens ikrafttredelse har Kulturdepartementet tatt initiativ til å evaluere lovens virke. Dette kom bl.a. som et svar på et ønske fra mange av organisasjonene og bransjeorganisasjonene om å vurdere i hvilken grad Loven fungerer sett opp mot ønskede mål og intensjoner.

1.2 Mandat

Evalueringen omfatter følgende fire områder:

- a) Innsamlingskontrollens mandat og virksomhet
- b) Krav til registrerte innsamlinger og beregning av innsamlingsprosenten
- c) Vurdering av registreringsplikt, sanksjoner og oppfølging av useriøse aktører
- d) Tilknytningen mellom Innsamlingsregisteret og andre registre

1.3 Undersøkellesdesign

Evaluering i økonomiregelverkets forstand er "... en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor"².

1.3.1 Formålet med evalueringen

Formålet med evalueringen er å undersøke hvordan Loven virker i forhold til ønskede mål og vurdere behovet for eventuelle endringer. Det skal gis 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.

Dette skal føre til økt kompetanse om hva som skal til for å styrke de seriøse innsamlingene.

² Økonomireglementets § 16

1.3.2 Problemstillinger

Problemstillingene skal bidra til å svare ut formålet med evalueringen. Fire undersøkelsesområder har stått sentralt og problemstillingene tar utgangspunkt i disse:

- I hvilken grad utfører Innsamlingskontrollen sin virksomhet sett opp mot dens mandat, og hvordan ivaretar Innsamlingskontrollen sine oppgaver?
- Hvordan fungerer kravene og retningslinjer som Innsamlingskontrollen har utarbeidet for beregning av innsamlingsprosenten?
- Fordeler og ulemper ved en evt. registreringsplikt og overføring av kontrollansvaret til staten? Hvordan skal useriøse aktører følges opp?
- Hvilke samordningsmuligheter, evt integrasjon, er det mellom Innsamlingsregister og andre registre som Frivillighetsregisteret?

1.3.3 Vurderingskriterier

Evalueringskriteriene utgjør referansepunktet og det normative grunnlaget for å vurdere måloppnåelse. Det viktigste skillet går mellom kvalitative kriterier og kvantitative kriterier. Kvantitative kriterier har den fordel at de ofte er enkle å forstå. Kvalitative vurderingskriterier kan oppleves som mindre presise, men gir også et bredere grunnlag for å si noe om innholdet i en tjeneste er som forutsatt. I det følgende angis de kriteriene som ligger til grunn for analysen av Innsamlingsregisteret. Kriteriene som denne undersøkelsen skal vurderes opp mot er i hovedsak kvalitative, og går fram av Loven og dens forarbeider³.

- Registreringsordningen skal gi allmennheten en sikkerhet for at de midlene som gis brukes på det angitte formål ved den registrerte innsamlingen. Ordningen skal således bidra til å opprettholde eller øke tilliten mellom givere og innsamlinger.
- Det skal føres et register over innsamlinger som føres av et frittstående kontrollorgan som også fører kontroll med at midlene brukes i samsvar med forutsetningene.
- Registreringsordningen og kvalitetsmerket skal bidra til økt bevissthet i offentligheten om hva som er seriøs og useriøs innsamlingsaktivitet.
- Ivareta målet om en ordning som er enkel og lettforståelig både for giverne og organisasjonene.

1.3.4 Analysebevis

Analysebevis er informasjon av ulik art som må foreligge for å svare på undersøkelsens problemstillinger, som følger av evalueringens formål.

For å kunne svare på problemstillingene er det innhentet ulike typer data, både kvalitative og kvantitative.

Problemstillingene legger til grunn at det er en sammenheng mellom organisering og valg av virkemiddelbruk på den ene siden, og måloppnåelse på den andre. Hensiktsmessighet betraktes ut fra grad av måloppnåelse; lav måloppnåelse - lite hensiktsmessig osv., da et normativt grunnlag for vurderingen vanskelig lar seg stille opp.

³ 5. juni 2007, Besl. O. nr. 90.

Hovedvekten ligger på kvalitative data da evalueringen utføres som en dybdeanalyse av spesifikke forhold. Det er imidlertid foretatt noen regnskapsanalyser, særlig av nøkkeltallene.

1.3.5 Metode for gjennomføring

Evalueringen er i hovedsak av kvalitativ art og den viktigste informasjonskilden i denne evalueringen har vært samtaleintervjuer. Kvalitative intervjuer alene gir gjerne svakere analysebevis enn analysebevis frembrakt gjennom andre datakilder og metoder for datainnsamling (kvantitative). For å få et helhetlig bilde av situasjonen ble det derfor lagt opp til innsamling av informasjon gjennom en kombinasjon av individuelle intervjuer og gruppeintervjuer, dokumentstudier, tallanalyser og erfaringer fra lignende gjennomganger.

Viktigste datakilder/analysegrunnlaget i evalueringen har vært:

- Studier av relevant bakgrunnsinformasjon (brev mellom bransjeorganisasjonene og Kulturdepartementet, presentasjoner og innspill på Innspillskonferansen som Kulturdepartementet arrangerte, lov og forarbeider).
- Regnskapsdokumenter fra Innsamlingskontrollen.
- Intervjuer med seks registrerte organisasjoner, fire ikke-registrerte organisasjoner (både store og små- ut fra omsetning og antall ansatte, samt ulike områder innen frivillig sektor).
- Andre sentrale aktører som styreleder og styrerepresentanter for Innsamlingskontrollen, daglig leder for Innsamlingskontrollen, representanter fra Innsamlingsrådet, Frivillighet Norge og Soria Moria stiftelsen.
- Gruppeintervju med arbeidsgruppen for beregning av innsamlingsprosenten i Norges Innsamlingsråd
- Gruppeintervju med nettverksgruppen for inntektsbringende arbeid i Frivillighet Norge.
- Intervjuer med representanter fra andre registerførere som Brønnøysundregisteret, og fra Lotteri og Stiftelsestilsynet.
- Telefonintervjuer med Forbrukerombudet og Skatteetaten.

PwC utarbeidet en semistrukturert intervjuguide tilpasset de enkelte respondentgruppene.

Strukturert/ustrukturert sier blant annet noe om hvor nøye spørsmålene er planlagt, i betydningen hva en skal spørre om, antall spørsmål, rekkefølgen av spørsmålene og i hvilken grad det kan være behov for oppfølgende spørsmål, avhengig av responsen. Temaer og spørsmål i intervjuguiden er utviklet med formål å fremskaffe analysebevis, dvs. observasjoner utledet fra respondentenes svar på intervju spørsmålene.

Intervjuguidene ble justert noe etter de første intervjuene og en oversikt over hovedtemaene ble sendt ut i forkant av hvert intervju. Observasjoner og funn knyttet til disse temaene vil være uttrykk for hvordan respondentene mener loven om innsamling virker i praksis, samtidig som dette gir PwC grunnlag for å peke på eventuelle forbedringstiltak.

Totalt er ca. 40 personer intervjuet. Utvalget av respondenter ble tatt på bakgrunn av innspill fra departementet og innspill fra bransjeorganisasjonene. Intervjuene ble gjennomført i april, mai, juni og august 2013, de fleste stedlige, men også noen per telefon og video. I gjennomføringen av intervjuene har PwC vært representert med to eller tre personer.

I etterkant av intervjuene har PwC utarbeidet en oppsummering. Denne ble sendt ut per e-post til de som ble intervjuet slik at de hadde mulighet til å komme med kommentarer, rettelser eller tilføyelser. De endelige oppsummeringene fra intervjuene ble således avstemt med respondentene og inngikk i analysegrunnlaget.

1.4 Avgrensninger

- Inneholder ikke en vurdering av mva.-kompensasjonsordningen og grasrotordningen.
- Pågående forenklingsprosesser som *Integrasjonsprosjektet* er referert til, men ikke behandlet i noen utfyllende grad.

2 Om Innsamlingsregisteret og innsamlingsområdet

I **Innsamlingsregisteret** føres det en oversikt over organisasjoner eller aktører som driver med innsamlingsaktivitet i Norge. Alle som driver med innsamlinger kan registrere seg i Innsamlingsregisteret, men det må betales en registreringsavgift. Det er ingen registreringsplikt. Registreringsavgiften utgjør kr. 5000 (engangsbeløp ved førstegangsregistrering) og en årsavgift faktureres etterskuddsvis, og utgjør 1-2 promille av brutto inntekter. Det er en maksgrænse på kr. 40 000. For å bli medlem i Innsamlingsregisteret må organisasjonen være registrert i Frivillighetsregisteret, og det må sendes inn en søknad om å bli registrert. Det må legges ved vedtekter, årets budsjett i henhold til kontoplan for aktivitetsbasert regnskap, samt regnskap for de to foregående årene⁴.

Frivillighetsregisteret ble opprettet etter initiativ fra de frivillige organisasjonene, og har som formål å bedre og forenkle samhandlingen mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter. Registeret er lagt til Brønnøysundregistrene og åpnet for registrering i desember 2008. Frivillighetsregisteret kan ses på som en form for grunnlagsregister da det er krav om medlemskap i Frivillighetsregisteret for å kunne registrere seg i andre registre som for eksempel Innsamlingsregisteret eller ta del i ordninger som grasrotandel og momskompensasjon, samt enkelte tilskuddsordninger. Det koster 250 kr. å registrere seg i Frivillighetsregisteret, og registeret har en årsavgift på 135 kr. Det er frivillig å registrere regnskapsopplysninger i Frivillighetsregisteret.

Innsamlingskontrollen er registerfører for Innsamlingsregisteret, og har rollen som kontrollorgan for de organisasjoner som registrer seg i Innsamlingsregisteret. Innsamlingskontrollen har som formål å bidra til betryggende gjennomføring av innsamlinger og forsvarlig forvaltning av innsamlede midler. Målsettingen er å gjøre folk varsomme med å støtte innsamlinger som ikke er registrert i Innsamlingsregisteret.

I Norge er det altså ikke knyttet reguleringer eller krav til å starte innsamlinger av penger til et ønsket formål. Selv om vi har fått et Innsamlingsregister som skal sørge for en kontroll med de innsamlede midlene er det fortsatt frivillig å la seg registrere og underlegge seg denne kontrollen. Siden etableringen av Innsamlingsregisteret i 2009 har det vært en jevn økning av organisasjoner som har latt seg registrere, og antallet var 104 på Årsmøtet for Innsamlingskontrollen i 2013. Samtidig er det et faktum at flere store aktører på det norske markedet ikke er registrert hos Innsamlingsregisteret. Her kan bl.a. nevnes Frelsesarmeen, Den Norske Kirke, Norges Idrettsforbund (NIF) og Bellona. Til sammenligning er i underkant av 30 000 organisasjoner registrert i Frivillighetsregisteret, og ca. 497⁵ organisasjoner er registrert hos Skatteetaten som gir giverne mulighet til skattefradrag.

Innsamlingskontrollen mottar mange henvendelser fra publikum både pr telefon og e-mail. Disse henvendelsene dreier seg primært om muligheten for å starte en innsamling, spesifikke organisasjoners troverdighet og/eller spørsmål om registrering. Henvendelsene bekrefter også at politiet har lite kjennskap til Loven om innsamlingsregisteret da det er jevnlig henvendelser fra disse eller fra publikum som har blitt henvist til Innsamlingskontrollen via politi eller lensmannen⁶.

Etter lovens § 7 og dens forarbeider kan Innsamlingskontrollen slette eller nekte registrering av en innsamling når den ikke tilfredsstillende de krav som følger av Loven eller fastsatte retningslinjer, eller når dokumenterbare forhold ved tidligere innsamlinger gir grunn til å tro at Lovens forutsetninger for registrering ikke vil bli fulgt. Ved sletting skal dette kunngjøres på Innsamlingskontrollens hjemmeside. Innsamlingskontrollen kan også etter Lovens § 8 sende en melding til politiet dersom Innsamlingskontrollen får mistanke om bedrageri. Utover dette har Innsamlingskontrollen ingen formelle sanksjonsmuligheter. Etter det vi har fått opplyst fra Innsamlingskontrollen er det få organisasjoner som har blitt slettet fra Innsamlingsregisteret siden dens ikrafttredelse i 2009.

⁴ <http://www.innsamlingskontrollen.no/xp/pub/topp/innsamlingsregisteret/soknader>

⁵ Tall fra 2011

⁶ Markedsplan for Innsamlingskontrollen 2013

I andre land det er naturlig å sammenligne oss med som feks Sverige og Nederland ser vi at innsamlingsområdet er noe annerledes organisert. Fellestrekket er imidlertid at ingen av landene har innført registreringsplikt. Sverige og Nederland opererer i motsetning til Norge med flere kriterier når de vurderer organisasjonenes forvaltning av de innsamlede midlene. I begge landene legger de til grunn både kvantitative og kvalitative kriterier når de vurderer seriositeten til organisasjonene.

Svensk Innsamlingskontroll har tilsvarende rolle i Sverige som Innsamlingskontrollen har i Norge. I Sverige får de registrerte organisasjonene tildelt et 90 kontonummer som fungerer som et kvalitetsstempel for å kunne drive med innsamlinger. Allmenheten vet at de organisasjonene som bruker 90 kontonummer er godkjent av Svensk Innsamlingskontroll. Videre har Frivilligorganisationernas Insamlingsråd (som tilsvarer Innsamlingsrådet i Norge) et etablert samarbeid med Innsamlingskontrollen i Sverige. Frivilligorganisationernas Insamlingsråd har utviklet en kvalitetskode som stiller kvalitetskrav som deres medlemmer forplikter seg til å følge. Dette blir det henvist til på hjemmesiden til den svenske Innsamlingskontrollen.

En annen ulikhet mellom Norge og Sverige er at den svenske Innsamlingskontrollen stiller som krav at 75 % av innsamlede midler skal gå til det oppgitte formålet⁷. I Norge er det et krav om at 65 % av de innsamlede midlene går til det oppgitte formålet. Den svenske beregningen omfatter imidlertid også overføringer fra det offentlige, noe som er utelatt i Innsamlingskontrollens beregning av innsamlingsprosenten i Norge. Dette er noe av bakgrunnen for at kravet om andelen av midler som skal gå til formålet er satt noe lavere i Norge enn i Sverige⁸.

Nye innsamlingskanaler

Selv om bøssebæring, ordningen med faste givere og testamentariske gaver og lignende fremdeles utgjør de mest sentrale innsamlingskanalene i Norge i dag ser vi at det er i ferd med å skje en digitalisering også på dette området. I Europa er det mange eksempler på slike digitale plattformer som kommuniserer med givere, små og store aktører på innsamlingsområdet, og hvor givene kan gå inn på plattformen og overføre penger til et formål man ønsker å støtte. I Norge har de fleste større organisasjonene nå en betalingskanal på deres hjemmeside hvor man som giver kan overføre penger direkte. PwC er også orientert om at i høst lanseres den første rene digitale innsamlingsportalen i Norge. Tanken er å skape en plattform for kommunikasjon i det sivile samfunn hvor prosjekteiere og givere kan ha kontakt, givere kan gå inn å velge mellom ulike prosjekter de ønsker å støtte og det kan doneres både penger og tid. Det er helt fritt og åpent og alle kan registrere et prosjekt. Det føres ingen kontroll med at midlene går til det oppgitte formålet.

⁷ <http://www.frii.se>

⁸ 20070301_KUD_Policy_Ot.prp. 47

3 Observasjoner og vurderinger

3.1 Innsamlingskontrollens mandat og virksomhet

3.1.1 Observasjoner fra dokumentanalyser og intervjuer

Innsamlingskontrollens mandat

Innsamlingskontrollen har eksistert siden 1991. Innsamlingskontrollen ble opprettet av humanitære organisasjoner for å tjene allmennhetens interesser. I følge vedtektene skal **Innsamlingskontrollen ivareta allmennhetens interesser i at innsamlinger til ideelle og allmenntilnyttige formål** organiseres og gjennomføres på en betryggende måte, og sikre at forvaltningen av midlene er forsvarlig.

Da det ble klart at registerorganet ikke skulle legges til et offentlig organ var det naturlig at denne oppgaven tilfalt Innsamlingskontrollen⁹. I følge driftsavtalen mellom Innsamlingskontrollen og Kulturdepartementet har Innsamlingskontrollen ansvaret for driften av registeret. Oppgaven er å registrere, ajourføre og vedlikeholde registeret i samsvar med de krav som følger av Lov om registrering av innsamlinger¹⁰. Innsamlingskontrollen er en privat stiftelse og er å anse som innsamlingsbransjens frivillige organ for selvjustis. Stiftelsen skal gjennomføre ulike informasjonstiltak overfor allmennheten om så vel enkeltsaker av allmenn interesse som stiftelsens generelle arbeid¹¹. I følge Lovens § 7 kan registreringsorganet slette eller nekte registrering av en innsamling når den ikke tilfredsstiller krav som følger av Loven. Etter § 8 kan registerorganet ved mistanke om bedrageri, utroskap, underslag eller lignende i forbindelse med en innsamlingsaksjon, vurdere om forholdet bør anmeldes til politiet. Sammen med Lovens § 7 og § 8 inklusiv forarbeidene definerer vedtektene Innsamlingskontrollens mandat¹².

Ingen av de intervjuede har hatt direkte synspunkter på hensiktsmessigheten av dagens mandat. Et flertall av de intervjuede (særlig de registrerte organisasjonene) mener imidlertid at **mandatet til Innsamlingskontrollen bør utvides** til også omfatte en etterprøvelse av de ikke-registrerte organisasjonene. Deres oppfatning er at Innsamlingskontrollen har fokus på de som er registrert, og i for liten grad opptatt av de som ikke registrerer seg og som kan være useriøse. Innsamlingskontrollen selv mener de ikke har mandat til å følge opp de ikke-registrerte, verken rettslig eller gjennom andre virkemidler.

Innsamlingskontrollens virksomhet

Det er delte meninger om hvordan Innsamlingskontrollen utøver sin **rolle**. Et par av de registrerte organisasjonene og noen av de øvrige aktørene som er intervjuet mener at Innsamlingskontrollen fyller sin rolle på en god måte gitt de ressursene de har. Hovedinntrykket er imidlertid at et flertall mener Innsamlingskontrollen har et handlingsrom de ikke utnytter fullt ut. Noen av informantene henviste i den sammenheng til at de trodde "*Innsamlingskontrollen skulle bli frivillighetens svanemerke*", men mener at dette ikke har skjedd.

På spørsmålet om hvilken rolle Innsamlingskontrollen oppfattes å ha i dag svarer et flertall av informantene at Innsamlingskontrollen opererer mer som registerfører enn som et kontrollorgan. Flere av de registrerte organisasjonene og noen av de øvrige aktørene har presisert at målsetningen med kontrollorganet i hovedsak burde være; kvalitetssikring, åpenhet, større innsikt i hvordan organisasjonene drives. Videre pekes det på at det er viktig å bevisstgjøre publikum og skape tillit til at noen vurderer organisasjonene på givernes vegne.

⁹ Ot. prp. nr. 47 (2006-2007)

¹⁰ Driftsavtale mellom KUD og Innsamlingskontrollen 17.12.2008

¹¹ Innsamlingskontrollens vedtekter

¹² Besl. O. nr. 90 (2006-2007) Lov om registrering av innsamlinger

I den sammenheng nevnes det at det er media, gjennom for eksempel "TV2 hjelper deg" og Forbrukerombudet, som den senere tid har avslørt de større sakene knyttet til useriøse innsamlinger. Noen argumenterer med at hvis Innsamlingskontrollen skal fungere som et kontrollorgan, bør det kunne være et sted man kan melde inn useriøse aktører og det bør være noen som følger med på de som samler inn penger.

Innsamlingskontrollen selv sier de ikke foretar vurderinger i særlig grad, men registrerer organisasjonene og sjekker at de har nådd minimumsandelen.

Et par av informantene (primært de ikke registrerte organisasjonene) nevnte under intervjuene at Innsamlingskontrollen bærer preg av å være en "faglig diskusjonsklubb" hvor aktørene har interesse av å beskytte seg selv. De mener at det virker som om Innsamlingskontrollens medlemmer ikke ønsker en felles strategi og at dette trolig er knyttet til konkurransesituasjonen.

De som har innvendinger mot måten Innsamlingskontrollen utøver sin rolle på er særlig kritiske til **hvordan informasjonen formidles**, både på Innsamlingskontrollens hjemmeside og forøvrig. Flere (både registrerte organisasjoner og noen av de andre aktørene) mener at Innsamlingskontrollen har en noe uheldig og negativ kommunikasjonsform som kan oppfattes mer som pålegg enn som samarbeid. Flere har pekt på at det er for mye fokus på innsamlingsprosenten og for lite positiv omtale av organisasjonene på Innsamlingskontrollens hjemmeside. De savner også mer pedagogisk fremstilt informasjon om innsamlingsmarkedet og hvordan innsamlinger bør drives. Noen av informantene nevnte at det er viktig å informere givne om at innsamlinger betinger en viss administrasjonskostnad, men at denne ikke skal være høy. Det er også viktig å synliggjøre hvilke organisasjoner som følger retningslinjene til Innsamlingskontrollen og hvilke som ikke gjør det. I tillegg savner særlig de registrerte organisasjonene offentliggjøring av informasjon om de useriøse aktørene. Til sammenligning opplyser den svenske Innsamlingskontrollen på sin hjemmeside hvilke organisasjoner som er tildelt 90-kontor som fungerer som et godkjentstempel, hvem som har sagt det fra seg og hvilke organisasjoner som Innsamlingskontrollen har fratatt retten til bruken av dette kvalitetsstempelen, med tilhørende begrunnelse.

Noen av de registrerte organisasjonene samt noen av de øvrige informantene mener videre at Innsamlingskontrollen med fordel **i større grad kan samarbeide med andre aktører på området**, for derigjennom å kunne ta en mer proaktiv rolle overfor de som ikke er registrert og som kan være useriøse. Særlig ble bransjeorganisasjonene og Forbrukerombudet trukket fram som eksempler på aktuelle samarbeidende aktører. Et par av de ikke-registrerte organisasjonene trakk fram at de synes det er uheldig at Innsamlingskontrollen i visse tilfeller oppfattes å mistenkeliggjøre de organisasjonene som står utenfor Innsamlingsregisteret. Den svenske Innsamlingskontrollen og Frivilligorganisationernas Innsamlingsråd henviser for eksempel gjensidig til hverandre på deres respektive hjemmesider, noe som signaliserer et visst samarbeid¹³.

Det følger av Loven om registrering av innsamlinger at Innsamlingskontrollen skal være selvfinansierende gjennom avgifter fra de registrerte innsamlingene¹⁴. Ved oppstart fikk Innsamlingskontrollen en oppstartstartkapital av Kulturdepartementet på 1, 5 mill. kr. Driftsavtalen inngått med Kulturdepartementet bekrefter at driften av registeret, sekretariatet og funksjoner/roller i tilknytning til dette skal dekkes gjennom registreringsavgift og årsavgift fastsatt av Innsamlingskontrollen. Dette gjelder også kostnader som påløper og som anses som en naturlig del av oppgaven og rollen som kontrollorgan og registerfører¹⁵. I årsberetningen fra 2012 tok imidlertid Innsamlingskontrollen til orde for at de kostnader som påløper i forbindelse med oppfyllelse av lovens formål bør være et offentlig ansvar. Det vises også til at registeret er forankret i lov og ivaretar allmenne interesser, og at det derfor er rimelig at driften hvert fall delvis delfinansieres gjennom offentlig støtte. Styret har over tid ytret ønsket overfor Kulturdepartementet om at det gis en grunnbevilgning for drift av Innsamlingskontrollen over statsbudsjettet, noe som ble realisert i statsbudsjettet for 2013 med en grunnfinansiering på 500 000 kr¹⁶.

Resultatregnskapet for 2012 viser et årsresultat på kr. 110. 062 kr. Innsamlingskontrollen har en administrativt ansatt i 50 % stilling som sekretær, og daglig leder er engasjert på timebasis. Den daglige ledelsen utføres av en

¹³ <http://www.innsamlingskontroll.se/90konto>

¹⁴ Besl. O. nr. 90 (2006-2007) Lov om registrering av innsamlinger

¹⁵ Driftsavtale mellom KUD og Innsamlingskontrollen 17.12.2008

¹⁶ Innsamlingskontrollens årsberetning for 2012

advokat¹⁷. Revisjonstjenester kjøpes av underleverandører og kommunikasjonsfaglig ekspertise hyres inn utenfra på prosjektbasis.

Et flertall av informantene mener at Innsamlingskontrollen både har for lite og feil type ressurser. Flere mener at Innsamlingskontrollen mangler ressurser til å ivareta både rollen som registerfører og et reelt kontrollorgan. På den annen side mener noen av informantene at Innsamlingskontrollen har midler til å prioritere for eksempel markedsføring av IK-merket mer enn de gjør i dag. Innsamlingskontrollen selv mener de driver kostnadseffektivt og at de i all vesentlighet får løst sine oppgaver. Med tilskuddet fra Kulturdepartementet som ble bevilget over statsbudsjettet for 2013 har Innsamlingskontrollen tatt noen ytterligere markedsføringsgrep. De har i den forbindelse engasjert et mediebyrå som hovedsakelig bistår Innsamlingskontrollen med å lage en ny kommunikasjonsstrategi og satse på nye publiseringskanaler som facebook og twitter. På årsmøtet for Innsamlingskontrollen i mai 2013 ble det gitt en presentasjon av det nye publiseringskonseptet. Flere av medlemmene stilte seg spørrende til om det var hensiktsmessig å satse så mye av kommunikasjonen på nye medier når de mente at et stort flertall av givene tilhører den eldre generasjonen som i liten grad er brukere av nye medier.

Et stort flertall av de PwC intervjuet mener at Innsamlingskontrollen mangler både innsamlingsfaglig og informasjonsfaglig kompetanse. Flere argumenterer for at dersom man ikke skal drive kontroll utover å sjekke at regnskap er kommet inn og utregning av prosenter, trenger man ikke advokatkompetanse. Samtidig nevner andre at tidligere var Innsamlingskontrollen ledet av representanter fra organisasjonene som hadde innsamlingsfaglig kompetanse, men at dette gikk man vekk fra for å unngå spørsmål om uavhengighet. Noe av behovet for å ha innsamlingskompetanse i Innsamlingskontrollen er i dag ivaretatt gjennom at styrets medlemmer i stor grad kommer fra innsamlingsvirksomheten.

IK-merket

Det er både **dårlig kjennskap til og kunnskap om IK-merket.** I mars 2012 gjennomførte TNS Gallup en undersøkelse om IK-merket. I følge undersøkelsen kjente 39,8 % til at det finnes et kontrollorgan. 13,6 % svarer at de kjenner til IK-merket og samtidig svarer 73,2 % at bruken av et innsamlingsmerke vil påvirke tilliten til organisasjonene som står bak aksjonen. I forlengelsen av undersøkelsen skrev Innsamlingskontrollen et brev til Kulturdepartementet med et strateginotat om IK-merket, og en anmodning om dialog og om Kulturdepartementet kunne vurdere ytterligere bevilgning til økt informasjonsarbeid¹⁸. Forespørselen resulterte i at Innsamlingskontrollen som nevnt fikk en grunnbevilgning over statsbudsjettet som primært skulle bidra til økt publiseringsaktivitet og gjøre IK-merket bedre kjent. Kulturdepartementet har også tidligere ved flere anledninger gitt øremerkete midler gjennom tilskudd til markedsaktiviteter, bla i 2009, 2011¹⁹.

Så lenge det er frivillig å registrere seg mener et stort flertall av informantene at den lave kjennskapen og kunnskapen om IK-merket utgjør et stort problem. Som forklaring på lav kjennskap til merket nevner noen at Innsamlingskontrollen har for få ressurser til å drive med utstrakt markedsføringsarbeid. I tillegg pekes det på at det kan være et spørsmål om hvor aktivt organisasjonene bruker merket. En overordnet sjekk PwC gjorde viser at av de 104 organisasjoner som er registrert har:

- 6 organisasjoner har ikke egen web-side.
- Av de 98 som har egen webside er det 35 (dvs. 36 %) som ikke har Innsamlingskontrollens logo på siden.
- Av de 61 som har Innsamlingskontrollens logo på sin web-side har 41 link til Innsamlingskontrollens hjemmeside.

Som en forklaring på hvorfor noen av organisasjonene ikke bruker IK-logoen nevnte noen av organisasjonene vi intervjuet (både registrerte og ikke-registrerte) at IK-merket kunne virke støyende for deres egen merkevare fordi merket er ukjent og ser mindre kommersielt ut.

Det ble også pekt på at det er svært kostnadskrevende å drive med utstrakt markedsføringsarbeid og at det forutsetter vesentlig økning i ressurser dersom Innsamlingskontrollen skal kunne drive en

¹⁷ Innsamlingskontrollens årsberetning for 2012 og Resultatregnskapet 01.01-31.12

¹⁸ Brev fra Innsamlingskontrollen til KUD 13.06.2012 med notat om strategi IK-merket kampanje

¹⁹ Brev fra Kulturdepartementet til Innsamlingskontrollen 2009 og 2011

markedsføringsaktivitet som kan gi ønskede resultater. Et par av de andre aktørene mente imidlertid at dette kunne utføres som et dugnadsarbeid mellom organisasjonene med relevant markedsføringskompetanse.

Det var også et par av de registrerte organisasjonene som var opptatt av at det først må "ryddes i rekkene" (dvs. ordnes i beregning av innsamlingsprosenten og vurdere Innsamlingskontrollens mandat), før det ville være hensiktsmessig å satse på utstrakt markedsføring av IK-merket. Argumentet var at i verste fall kunne IK-merket gi en falsk trygghet tatt i betraktning usikkerheten rundt beregning av innsamlingsprosenten og at få organisasjoner registrerer seg.

3.1.2 PwCs vurdering

PwC har ikke fått mange direkte synspunkter på hensiktsmessigheten av dagens mandat, men mange mener likevel at **Innsamlingskontrollens mandat** er begrenset sett opp mot rollen som kontrollorgan og det bør utvides. Styringsdokumentasjonen gir etter PwCs vurdering ikke et klart bilde av hvor langt mandatet for kontrolloppgaven går. Innsamlingskontrollen selv mener de ikke har mandat til å undersøke organisasjoner som ikke er registrert, verken juridisk eller på annen måte.

Etter PwCs tolkning synes mandatet ikke å være til hinder for at Innsamlingskontrollen kan undersøke og innhente mer systematisk informasjon om givermarkedet, inkludert angivelige useriøse aktører. Det er tvert imot viktig at Innsamlingskontrollen tar et slikt informasjonsansvar gitt rollen som kontrollorgan. Det vurderes også som mulig å ta et slikt utvidet informasjonsansvar ut fra vedtektene, som sier at: "*Stiftelsen skal gjennomføre ulike informasjonstiltak overfor allmennheten om såvel enkeltsaker av allmenn interesse som stiftelsens generelle arbeid*"²⁰. Om det er rom for å utvide mandatet til å føre direkte regnskapskontroll med de registrerte er derimot mer usikkert, og bør eventuelt undersøkes nærmere.

I praksis synes Innsamlingskontrollen primært å konsentrere seg om oppgaven som registerfører, og i mindre grad som et reelt kontrollorgan. Både dokumentanalysene og intervjuene underbygger dette inntrykket. Sett opp mot intensjonen med Loven fremkommet i forarbeidene, er det mye som taler for at det ligger et ubenyttet handlingsrom i dagens mandat. Blant annet er det etter PwCs syn mulig å informere mer om innsamlinger – både de gode og de dårlige – uten at dette virker kompromitterende på Innsamlingskontrollens rettslige grunnlag for å etterfølge de useriøse aktørene. Registreringsordningen skal gi allmennheten en sikkerhet for at de midlene som gis brukes på det angitte formål ved den registrerte innsamlingen, og da er det viktig at kontrolloppgaven ivaretas. Ordningen skal også bidra til å opprettholde eller øke tilliten mellom givere og innsamlinger og fordrer et effektivt kontrollorgan. Rollen som kontrollorgan synes også å være noe uklart definert.

I utgangspunktet er et kontrollorgan tuftet på prinsipper som krever juridisk kompetanse. Denne analysen trekker imidlertid i retning av at det ikke er tilstrekkelig med bare juridisk kompetanse i den daglige driften av Innsamlingskontrollen. En viktig del av rollen til Innsamlingskontrollen er å innhente og gi informasjon om givermarkedet, både overfor publikum og organisasjonene. **Det betinger etter PwCs skjønn både innsamlingsfaglig og informasjonsfaglig kompetanse.**

For første gang er det gitt en grunnbevilgning fra Kulturdepartementet over statsbudsjettet for 2013, men for å ivareta de oppgavene som Innsamlingskontrollen skal løse på en hensiktsmessig måte vil trolig denne grunnbevilgningen sammen med medlemsfinansieringen fortsatt være utilstrekkelig. Dersom Kulturdepartementet ønsker å bidra til å løse de utfordringene som analysegrunnlaget har avdekket, og få bedre kontroll med innsamlingsvirksomheten i frivillige sektor, er det mye som taler for at størrelsen på grunnbevilgningen bør vurderes økt. Det er også gode grunner til å legge dette innunder det samme rammeverket som tilskudd for øvrig (jf. Økonomireglementet).

Innsamlingsvirksomheten er sammensatt og kan virke uoversiktlig for publikum. For å øke givernes tillit er det derfor viktig å gi grundig informasjon om viktige prinsipper for god innsamlingskikk. Innsamlingskontrollens hjemmeside er en viktig kanal for å øke kompetansen og interessen for innsamlinger blant givne, men også en viktig informasjonskanal for hele bransjen. **Å gi mer utførlig og positivt ladet informasjon** om de registrerte organisasjonene og aktuelle problemstillinger vil trolig virke positivt inn i bransjen. Et budskap som blant annet er viktig å kommunisere er at innsamlinger forutsetter en viss administrasjonskostnad. Hjemmesidene til

²⁰ Innsamlingskontrollens vedtekter

Frivilligorganisationernas Insamlingsråd og den svenske Innsamlingskontrollen kan være inspirasjonskilder i et slikt arbeid²¹.

Observasjonene viser at det er både liten kjennskap til og dårlig kunnskap om IK-merket. Mange organisasjoner tar til orde for at det må settes i gang en større satsning på markedsføring. Etter PwCs syn er det mange av organisasjonene som argumenterer for markedsløsninger uten å ta tilstrekkelig høyde for hvilke ressurser ulike løsningene forutsetter. Betydelig økt markedsføring av IK-merket vil være svært kostnadskrevende om det skal få reell effekt. Med grunnbevilgningen over statsbudsjettet har Innsamlingskontrollen fått mer midler til markedsføring av IK-merket, men PwC mener dette ikke er tilstrekkelig for en mer storstilt satsning. I den forbindelse lages det nå en markedsstrategi hvor det satses på markedsføring gjennom nye medier. Ettersom det ikke finnes noe systematisk og helhetlig analyse av hvem den typiske giveren er, er det nærliggende å stille spørsmål ved om det er kostnadseffektivt å satse ensidig på denne tilnærmingen. Dersom den typiske giveren ikke er så aktiv på nye medier vil en slik satsning i verste fall kunne være forgjeves.

3.2 Krav og retningslinjer for beregning av innsamlingsprosenten

3.2.1 Observasjoner fra dokumentanalyser og intervjuer

Retningslinjer og beregning

Organisasjoner som er registrert i Innsamlingsregisteret må iht. gjeldende regelverk opplyse om formålsprosent og innsamlingsprosent i regnskapene. Opplysningene må gis i hvert enkelt regnskapsår med sammenligningstall for de fire foregående årene. Som vilkår for at en organisasjon skal kunne være registrert i Innsamlingsregisteret skal **minimum 65 % av innsamlede midler over en treårsperiode gå til formålet**²².

Bestemmelsen av minimumsandel og overordnet beregning av innsamlingsprosent fremgår av Ot.prp.nr.47, Innst.O.nr.69 og Besl.O.nr.90. I Odelstingsproposisjon nr.47 om lov om registrering av innsamlinger foreslås det at "*minst 65 % av det innsamlede beløp i hver aksjon skal gå til innsamlingens angitte formål*". Odelstingsbeslutning nr. 90 § 6 bekrefter at "*alle registrerte innsamlinger skal ha et budsjett hvor minst 65 % av de innsamlede midlene skal gå uavkortet til det oppgitte formålet med innsamlingen*"²³.

Ingen av informantene har store innvendinger mot en minsteandel på 65 %, eller har klare oppfatninger om hva denne satsen burde ligge på. Flere påpeker imidlertid at det er et bredt spekter av organisasjoner som driver med innsamlinger og at enkelte kan ha bedre forutsetning for å klare kravet enn andre. Som eksempler har flere nevnt at større og etablerte organisasjoner vil kunne ha lettere for å oppnå en høyere innsamlingsprosent enn nyoppstartede organisasjoner.

Innsamlingsprosenten skal vurderes med utgangspunkt i en **treårsperiode**. Hensikten med dette er blant annet å gi rom for investeringer knyttet til innsamlingsaktiviteter. Det er i dag begrenset mulighet for å kunne periodisere investeringer i regnskapet. NRS (F) God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner kapittel 6.4.2 uttrykker at "*kostnadene skal periodiseres og kostnadsføres i den perioden aktiviteten har foregått*". Det er tilsvarende bestemmelse i retningslinjer fra Innsamlingskontrollen. Alle de registrerte organisasjonene som er blitt intervjuet, og flere av de andre aktørene, nevner at begrensede muligheter for periodisering i regnskapet igjen kan begrense investeringer, som følge av at man vil få lavere innsamlingsprosent det året investeringen gjøres. Flere poengterer at dette påvirker de strategiske valgene som organisasjonene gjør. Som eksempel nevnes blant annet at rekrutteringsaktiviteter for faste givere nedtones selv om dette anses som det mest strategisk riktige finansielt i det lengre løp. Denne oppfatningen bekreftes også i brev fra Norges Innsamlingsråd²⁴. I brevet beskrives det at det ikke er mulig å holde seg innenfor 65 prosent i en periode

²¹ www.innsamlingskontrollen.no og <http://www.frii.se/om-insamling/fragor-och-svar/>

²² www.innsamlingskontrollen.no

²³ 20070605_KUD_Policy_Besl. O. nr. 90_x_20130420_Internett_2

²⁴ "Til styre i Stiftelsen Innsamlingskontrollen" (...)

dersom man skal rekruttere faste givere/faddere, selv om man i senere perioder kan få høyere innsamlingsprosent som følge av tiltaket. Det poengteres at slike svingninger i innsamlingsprosenten kan gi et misvisende bilde av virkeligheten. Videre opplyses det at aktører med en eksisterende giverbase, og som har mindre behov for å rekruttere nye givere, erfarer mindre svingninger i innsamlingsprosenten og kommer således bedre ut da de ikke trenger å bruke mye ressurser til å starte opp giverbaser.

En rapport om givermarkedet²⁵ viser at faste givere utgjør en stor andel av totale inntekter²⁶ hos innsamlingsaktører som Plan Norge (87 % av inntektene kom fra faste givere i 2009) og SOS barnebyer (58 % i 2009). Rapporten viser også at Røde Kors og UNICEF har den prosentvise største økningen i faste givere fra 2008- 2009. Samtidig viser undersøkelsen at Røde Kors, Frelsesarmeen og Kirkens Nødhjelp hadde relativt lav andel av sine totale inntekter fra faste givere/faddere i 2009.

Retningslinjer

I Odelstingsproposisjon nr. 47 er det spesifisert at "*departementet anser det som viktig at det utarbeides klare og tydelige kriterier for hva som skal anses som administrasjonsutgifter, og hva som skal inngå i overskuddsandelen på 65 %*". Innsamlingskontrollen har utarbeidet retningslinjer for beregning av innsamlingsprosenten, og disse er publisert på Innsamlingskontrollens hjemmesider. Definisjoner og beregning av formåls- og administrasjonsprosent er også utdypet.

Nedenstående tabell viser den prinsipielle modellen som er lagt til grunn for beregning av innsamlingsprosenten.

Tabell 1: Modell for beregning av innsamlingsprosent

Innsamlede midler	A	Omfatter brutto inntekt fra alle innsamlingsaktiviteter.
- Kostnader til innsamlinger	B	Omfatter direkte kostnader til innsamling og fordelte felleskostnader knyttet til innsamlingsaktiviteter.
= Disponibelt til formålet	C	Dette beløpet vil være disponibelt for organisasjonens formålsaktiviteter (inkl. nødvendig organisasjonsadministrasjon, jfr. lovforarbeidene) i år eller senere år gjennom formålskapital med bindinger.

Innsamlingsprosenten beregnes som $(C/A) \times 100$ ²⁷: Nøkkeltallet viser forholdet mellom innsamlede midler og kostnader ved innsamlingen.²⁸

Innsamlede midler (A) omfatter²⁹:

- Rene innsamlinger
- Gaver³⁰
 - Gaver i form av penger/varer
 - Gaver i form av tjenester (gratistjeneste)
- Arv³¹
- Innsamlinger med tilknyttet gave av ubetydelig verdi

²⁵ Deloitte rapport 2010

²⁶ I rapporten definert som totale anskaffede midler eksklusiv finansinntekter

²⁷ 20110504_IK_Retningslinjer_Regnskap tilsluttet Innsamlingsregisteret_20130420_Internett_22

²⁸ www.innsamlingskontrollen.no

²⁹ 20110504_IK_Retningslinjer_Regnskap tilsluttet Innsamlingsregisteret_20130420_Internett_22

³⁰ Frivillig arbeid og dugnadsinnsats regnskapsføres ikke da dette er vanskelig å identifisere, måle og verdsette, med mindre verdien kan måles på en pålitelig måte (Veileder, God regnskapsskikk)

³¹ 200811XX_NSR(F)_Veileder_God regnskapsskikk ideelle organisasjoner_20130420_Internett_14

- Varer med salgspris som er 40 % eller høyere av markedspris på tilsvarende vare eller tjeneste

Lotterier, tilskudd, kommersielle aktiviteter, varer solgt til markedspris med mer inngår ikke i beregningsgrunnlaget. Medlemskontingent og kostnader skal ikke inkluderes i beregningsgrunnlaget for innsamlingsprosenten³².

Kostnader til innsamlinger (B) omfatter kostnader som kan direkte henføres som kostnader til innsamlinger. Dette omfatter bl.a. trykking av materiell, porto og andre distribusjonskostnader, personalkostnader og provisjoner til salgsapparat, m.m. Felleskostnader fordeles etter en rimelig, pålitelig og konsistent måte mellom de aktiviteter som forbruker kostnadene, jfr. standarden (NRS – F) kap. 6.2. I tillegg fordeles felleskostnader mellom aktiviteter.

Disponibelt til formålet (C) fremgår som A – B i tabell 1 over. Dette representerer midlene som kan disponeres til formålet eller administrasjon av formålsaktiviteter, i gjeldende eller senere år.

Majoriteten av de registrerte organisasjonene som har blitt intervjuet uttrykker at det er rom for tolkninger og skjønnsmessige vurderinger knyttet til beregning av innsamlingsprosenten. Dette bekreftes også av flere av de andre aktørene. Enkelte påpeker imidlertid at retningslinjene for beregning av innsamlingsprosenten er noe forbedret fra tidligere. Ca. halvparten av organisasjonene opplever dog at retningslinjene fremdeles er for utydelige. Flere mener dette kan påvirke beregningen av innsamlingsprosenten, og føre til unøyaktigheter ved sammenlikning mellom organisasjoner. Det oppleves av mange at det er ulik praksis for beregning av innsamlingsprosenten. Av faktorer som kan påvirke innsamlingsprosenten nevnes blant annet:

- Førings av mva-kompensasjon (som redusert kostnad eller tilskudd)
- Bruk av tredjepart for innsamling av midler
- Testamentariske gaver

Underarbeidsgruppen ved Innsamlingsrådet beskriver i notat av 14.02.2011³³ at de mener mva-kompensasjon skal føres som kostnadsreduksjon i opptjenings- eller søknadsåret. De påpeker at den regnskapsmessige behandlingen av mva-kompensasjon vil få konsekvenser for innsamlingsprosenten. Videre påpekes det i notatet at noen inntekter og kostnader ikke synes avklart i retningslinjene, herunder:

- Inntekter fra annonsesalg (arbeidsgruppen mener skillet bør være mellom det som er mva- / ikke mva-pliktig)
- "In kind"³⁴ – inntekter og kostnader (oppfattes av arbeidsgruppen som en vanskelig vurderingspost)
- Fordelbare kostnader

I notatet foreslås det en annen fordeling enn det retningslinjene uttrykker for følgende inntekter/kostnader:

- For gavesalg foreslås tilsvarende fordeling som for annonsesalg
- Sponsoravtaler / samarbeidsavtaler med næringsliv – tilsvarende
- Medlemsinntekter bør ikke inkluderes i innsamlede midler
- Kostnader knyttet til å skaffe og "serve" medlemmer foreslås å ikke være en del av kostnader for innsamlede midler

Registrerte organisasjoner må, i tillegg til innsamlingsprosenten, også angi formålsprosent og administrasjonsprosent. I tillegg til må organisasjonene opplyse om anvendte regnskapsprinsipper for

³² 20110415_IK_Notat_Endring av beregningsgrunnlag for innsamlingsprosent_KUD

³³ 20110214_IK_Notat_Innspill innsamlingsprosenten_20130420_KUD_32

³⁴ "In kind" vil si at man donerer tjenester og varer istedenfor penger til å kjøpe disse.

formålsprosent og innsamlingsprosent. Opplysning om nøkkeltall og prinsipper gjelder kun de organisasjonene som er medlem i Innsamlingsregisteret og avgir regnskap iht. NRS (F) for ideelle organisasjoner.

På Innsamlingskontrollens hjemmesider defineres **formålsprosent** som kostnader til formålet dividert på sum forbrukte midler. Det spesifiseres at " *prosentatsen viser hvor mye som faktisk er brukt på det ideelle formålet av det totale forbruket*". NRS (F) *God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner*, kapittel 4.3/6.4 spesifiserer at tilskudd, bevilgninger mv. til oppfyllelse av organisasjonens formål, samt kostnader til aktiviteter som oppfyller formålet, inngår i kostnader til organisasjonens formål (2b). Innsamlingskontrollen stiller ingen spesifikke krav til minimumsandel for formålsprosenten³⁵.

Enkelte organisasjoner har påpekt at det synes for dem uklart hva som er forskjellen mellom innsamlings- og formålsprosent. Videre nevner flere av de registrerte organisasjonene og enkelte aktører at ingen av prosentene godt nok reflekterer om midlene faktisk går til formålet.

Organisasjoner som avgir regnskap iht. NRS (F) *God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner* må føre et **aktivitetsbasert regnskap**. Det er imidlertid ikke pliktig for ideelle organisasjoner å følge denne regnskapsstandard. Registrering i Innsamlingsregisteret forutsetter derimot at organisasjonene bruker aktivitetsbasert regnskap. Organisasjoner som følger de ordinære regnskapsreglene kan føre et artsbestemt regnskap, og opplyser ikke om formålsprosent og innsamlingsprosent i årsregnskapene. Det er ikke mulig å beregne nøkkeltallene med tilstrekkelig pålitelighet ut fra et artsbestemt regnskap.

Enkelte av informantene (særlig noen av de ikke-registrerte) mener det er ressurs- og kostnadskrevende å gå fra artsbestemt til aktivitetsbasert regnskap. Noen oppga dette som en av hovedgrunnene til at de ikke hadde registrert seg i Innsamlingsregisteret. Andre anser imidlertid aktivitetsbasert regnskap som nyttig for den interne styringen av organisasjonen, og mener det er positivt at Innsamlingskontrollen stiller dette som betingelse for medlemskap. Aktivitetsbasert regnskap kan synliggjøre hvordan midlene forvaltes og brukes på henholdsvis prosjekter og administrasjonskostnader med mer. De mener dette bidrar til å gi viktige styringssignaler til organisasjonen.

Offentliggjøring av resultater

Registrerte organisasjoners innsamlings-, administrasjons- og formålsprosent, henholdsvis for de tre siste år, publiseres på Innsamlingskontrollens hjemmesider. Gjennomsnittlig nøkkeltall for perioden 2009 – 2011 er som følger:

Tabell 2: Gjennomsnittlige nøkkeltall for registrerte organisasjoner

Nøkkeltall/år	2009	2010	2011
Formålsprosent	85,6 %	86,2 %	86,7 %
Innsamlingsprosent	73,4 %	79,5 %	78,7 %

Kilde: Rapport fra Innsamlingskontrollen 2012

Flere påpeker i intervjuene at offentliggjøring av innsamlingsprosenten i praksis har ført til en rangering av, og intern konkurranse mellom de registrerte aktørene, noe som anses som uheldig. Det uttrykkes av flere at media spesielt har bidratt til denne vinklingen ved at de bruker informasjonen fra det enkelte regnskapsår som publiseres på Innsamlingskontrollens hjemmeside. I forlengelsen av dette argumenterte de for at Innsamlingskontrollen burde ta et ansvar for å formidle resultatene på en annen måte slik at mediene ikke får anledning til å misbruke denne informasjonen.

Flere av de registrerte organisasjonene mener videre at det ligger en generell pedagogisk utfordring i å få givere og andre til å forstå at innsamlingsaktiviteter og påvirkningsarbeid er kostnadskrevende, og det fordrer en viss administrasjonskostnad for å gi best mulig avkastning og penger til det angitte formålet. Norges Innsamlingsråd beskriver for eksempel i brev til Innsamlingskontrollen at det kan være vanskelig for organisasjoner å komme med nyanserte argumenter til media om hvorfor innsamlingsprosenten er lav ett år³⁶.

³⁵ 200811XX_NSR(F)_Veileder_God regnskapsskikk ideelle organisasjoner_20130420_Internett_14

³⁶ Brev fra Norges Innsamlingsråd, uten dato.

Basert på mottatte data fra Innsamlingsregisteret for regnskapsåret 2011, har vi gjennomført enkelte analyser. For 2011 er analysene basert på data fra 79 organisasjoner.

Variasjon i nøkkeltallene, herunder minimum og maksimum

Tabell 3: Minimums- og maksimumsverdier for formåls- og innsamlingsprosent i 2011

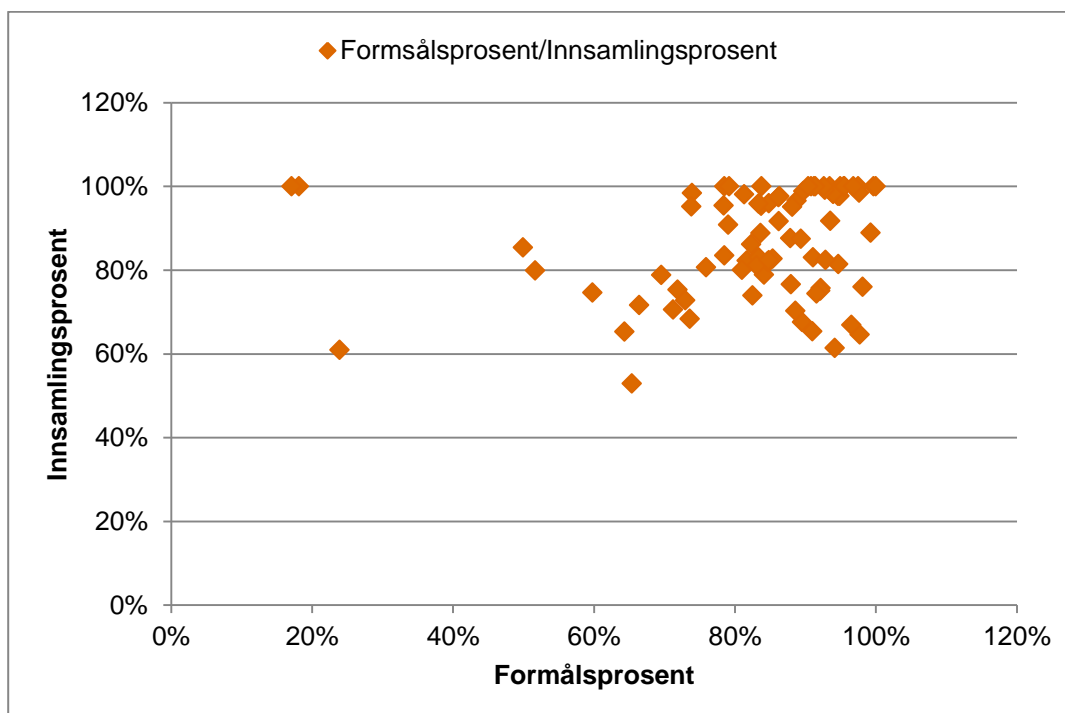
Nøkkeltall	Minimum	Maximum
Formålsprosent	17,1 %	99,9 %
Innsamlingsprosent	52,9 %	100 %

Vi ser av tabellen ovenfor at det er stor variasjon i nøkkeltallene – både for formålsprosent og innsamlingsprosent. Årsaken til variasjonen i nøkkeltallene vurderes å være bl.a.:

- Organisasjoner i oppstarts-/investeringsfase (kampanje e.l.)
- Ulik størrelse på administrasjon
- For enkelte mindre organisasjoner er ikke administrasjonskostnader belastet regnskapene
- Effektivitet i driften

Som beskrevet ovenfor har lovgiver uttrykt et krav om at minimum 65 % skal gå til det oppgitte formålet. Etter PwCs tolkning skal innsamlingsprosenten være på minimum 65 %, men for formålsprosenten stilles det ikke spesifikke krav. Dersom en organisasjon over tre års periode har lavere innsamlingsprosent enn 65 % kan Innsamlingskontrollen slette organisasjonen fra registeret. Det finnes ingen andre sanksjonsmuligheter. Etter det vi har fått opplyst fra Innsamlingskontrollen har dette skjedd i beskjedne grad.

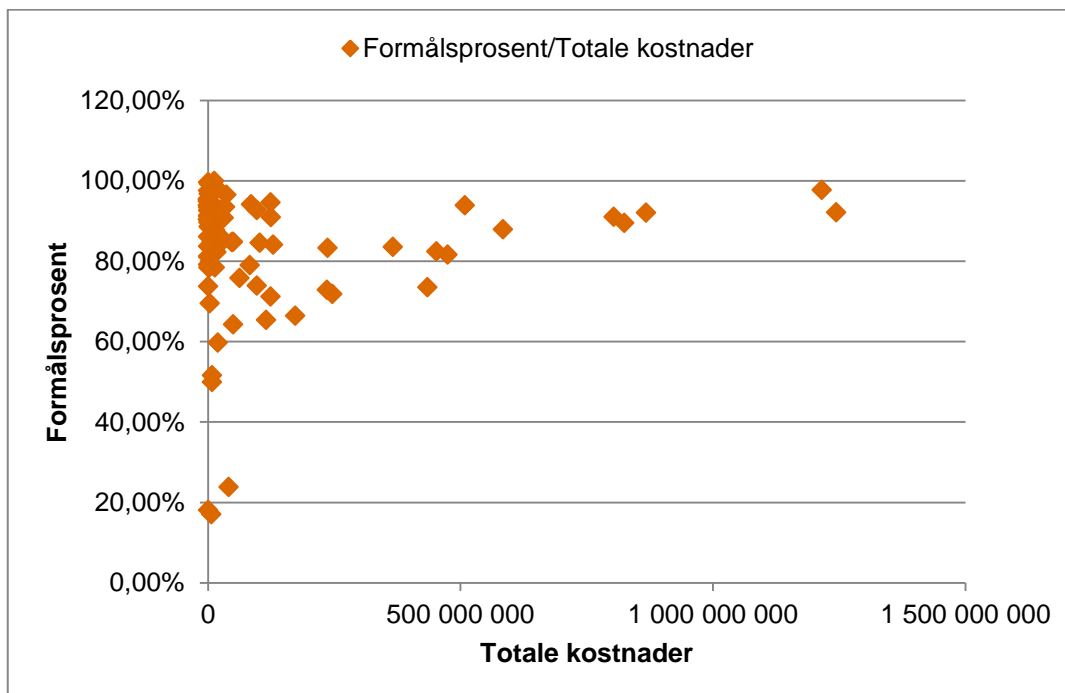
Sammenheng mellom formålsprosent og innsamlingsprosent



Figur 1: Sammenheng mellom formålsprosent og innsamlingsprosent

Figuren ovenfor viser positiv korrelasjon mellom formålsprosent og innsamlingsprosent. Det er naturlig å anta at organisasjonen som har relativt sett lave administrasjonskostnader har lave innsamlingskostnader (og vice versa).

Sammenheng mellom formålsprosent og totale kostnader



Figur 2: Sammenheng mellom formålsprosent og totale kostnader

Figuren viser at mindre organisasjoner som oftest har en svært lav eller høy formålsprosent. Dette kan ha sammenheng med at mindre organisasjoner har et visst minimum for administrasjon som skaper lav formålsprosent. For de organisasjoner som har svært høy formålsprosent kan det innebære effektiv drift og/eller at administrasjonskostnader i liten grad er registrert i regnskapet.

Andre kriterier

Praksis knyttet til hvilke kriterier som legges til grunn for vurdering av godkjente innsamlingsorganisasjoner/-aksjoner varierer mellom ulike land. I Nederland benyttes for eksempel **kvalitative kriterier** som ledelse, styring og kommunikasjon, samt uavhengighet som grunnlag for vurdering. Et par av informantene nevnte i den forbindelse at etikken bør få en mer fremtredende plass, og at det er viktig å se på hvordan organisasjonenes styre er sammensatt og fungerer. De mener også at Innsamlingskontrollen i dag har et mandat til å vurdere de mer etiske sidene ved hvordan organisasjonene driver sin virksomhet.

I Sverige opereres det med et 90 kontonummer som fungerer som et godkjentstempel. Svensk Innsamlingskontroll gir organisasjoner retten til å bruke dette i sine innsamlinger på bakgrunn av blant annet at Svensk Innsamlingskontroll får kontrollere regnskapene. Et annet krav er at 75 % av de innsamlede inntektene skal gå til det oppgitte formålet. Frivilligorganisationernas Insamlingsråd (som nevnt tilsvarer Norges Innsamlingsråd) har laget et system med en såkalt koderapportering hvor organisasjonene skal rapportere på ulike parametere som måloppnåelse, og hvordan organisasjonene styres med mer ³⁷. For å bli medlem av Frivilligorganisationernas Insamlingsråd kreves det at organisasjonene har et 90 kontonummer. Systemet med koderapportering er utviklet av bransjen selv og består av parametere som bygger på elementer som er vanlige innen "good governance"³⁸. For å være medlem av Frivilligorganisationernas Insamlingsråd må denne koden følges.

³⁷ <http://www.frii.se/kvalitetskod/om-kvalitetskoden/>

³⁸ <http://www.frii.se/kvalitetskod/om-kvalitetskoden/> og <http://www.innsamlingskontroll.se/ans%C3%B6kan-om-90-konto>

Majoriteten av de registrerte organisasjonene som vi intervjuet mener at en mer helhetlig vurdering, som også inkluderer kvalitative kriterier, ville vært mer hensiktsmessig enn en ensidig vurdering basert på innsamlingsprosenten. Dette mener de vil gjøre systemet mindre sårbart og i mye større grad gi rom for ulike typer organisasjoner. Dette bekreftes også av flere av de andre aktørene som ble intervjuet. Flere informanter foreslår at det bør innføres et **godkjent-stempel** fremfor vurderinger basert på kun ett nøkkeltall, noe de mener innsamlingsprosenten fører til. Aktørene som problematiserer bruk av flere kriterier nevner på den annen side at det potensielt kan føre til økte administrative kostnader, økt vanskelighet for måling og at vurderingssystemet blir vanskeligere å forstå. De som er for et godkjentstempel mener imidlertid at det er mulig å benytte seg av eksisterende rapportering som allerede sendes inn, som årsmeldinger og årsberetninger.

3.2.2 PwCs vurdering

Innsamlingsprosenten måler hvor mye av de innsamlede midlene som potensielt kan bli brukt til formålet. Det er imidlertid ingen garanti for at en høy innsamlingsprosent sikrer at en høy andel av de innsamlede midlene går til det oppgitte formålet. En organisasjon som samler inn midler på en kostnadseffektiv måte kan ha høy innsamlingsprosent, men likevel bruke mye av midlene til administrasjon eller andre kostnader som ikke kan knyttes til innsamlinger. Formålsprosenten måler hvor mye av midlene som brukes til formålet, men dette nøkkeltallet inkluderer også andre inntekter som blant annet offentlige tilskudd. Ingen av nøkkeltallene måler dermed direkte hvor mye av de innsamlede midlene som går til formålet.

Loven og forarbeidene til denne fremstår enkelte steder som noe uklare. Det synes implisitt å være antatt at en høy innsamlingsprosent tilsvarer at en høy andel av midlene går til formålet. I Lovens § 6 står det at "*alle registrerte innsamlinger skal ha et budsjett hvor minst 65 % av de innsamlede midler skal gå uavkortet til det oppgitte formålet med innsamlingen*", og videre "*(...) hvor stor andel av de innsamlede midler som i henhold til budsjett og godkjent regnskap gikk til det oppgitte formålet med innsamlingen*". Jfr. argumentasjon i foregående avsnitt viser ikke innsamlingsprosenten nødvendigvis hvor stor andel av de innsamlede midlene som går til formålet.

Både **NRS (F) God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner** og **Innsamlingskontrollens retningslinjer** gir rom for ulik praksis og tolkning av elementene i nøkkeltallsberegningene, herunder hva som defineres som "*å gå til formålet*". Det vil være behov for tolkningsrom i definisjonene da det er stor variasjon mellom ulike organisasjoner i sektoren. For eksempel vil formålet for et lokalt idrettslag være annerledes enn for en organisasjon som driver med bistand. Enkelte organisasjoner vil kunne definere informasjonsutveksling gjennom brevutsendelse som å gå til formålet, andre kan definere dette som administrasjonskostnader. Slik sett kan samme element føre til en høyere formålsprosent hos noen organisasjoner, og til en lavere andel hos andre.

Retningslinjene til Innsamlingskontrollen gir en viss forklaring av hvordan nøkkeltallene skal beregnes og hva som inngår i de ulike momentene. Det nevnes imidlertid i mindre grad eksempler på hvordan organisasjonene for eksempel kan definere kostnader til formålet, og det synes å være uklarheter med hensyn til hvordan for eksempel mva-kompensasjon skal klassifiseres. Momentet antas å burde vurderes likt. Ut fra god regnskapsskikk er det naturlig å bokføre mva-kompensasjon som en kostnadsreduksjon, uavhengig av type organisasjon. Flere av informantene mener at retningslinjene med fordel kan tydeliggjøres og eksemplifiseres bedre. Særlig usikkerhet er knyttet til hva som skal inngå i administrasjonsprosenten.

Vurdering av medlemsorganisasjonene **basert på ett tall (innsamlingsprosenten), med store fortolkningsmuligheter, gir en relativt lav verdi** og gir et dårlig utgangspunkt for direkte sammenlikning mellom organisasjonene. Det er heller ikke intensjonen til Innsamlingskontrollen at tallene skal sammenliknes direkte. Media har imidlertid publisert innsamlingsprosentene årlig, og organisasjoner med lavere prosentandel har opplevd å komme i et negativt søkelys. Innsamlingskontrollen publiserer årlig statistikk for innsamlings-, formåls- og administrasjonsprosent. Selv om vurderinger av organisasjonene kan gjøres over et treårig gjennomsnitt, vil publisering av enkeltårsresultater legge til rette for at media enkelt kan trekke slutninger om organisasjonenes bruk av midler på for svakt informasjonsgrunnlag.

Forhold som tilsier at det bør oppgis nøkkeltall for registrerte organisasjoner:

- Gir mulighet for sammenlikning/kontroll
- Åpenhet/transparens

- Pliktig opplysning iht. gjeldende regelverk
- Mulighet for å luke ut antatte useriøse organisasjoner
- Organisasjoner kan igangsette tiltak for effekt drift, herunder reduksjon av kostnader som forbedrer nøkkeltallene

Momenter som tilsier at det ikke bør fokuseres på nøkkeltall for registrerte organisasjoner:

- Gjeldende regelverk for nøkkeltall gir for stort tolkningsrom/ulik prinsippanvendelse
- Anvendelse av ulike regnskapsprinsipper. Det eksisterer forholdsvis stor fleksibilitet til tolkning/anvendelse av gjeldende regelverk for nøkkeltall
- Anvendte prinsipper opplyses i mindre grad i regnskapene
- Fokus på to nøkkeltall kan være for snevert
- Statisk analyse på gitte tidspunkter kan gi uheldige virkninger
- Åpenhet kan være noe "uheldig" – pressen fokuserer på organisasjoner som har lave nøkkeltall
- Stort tolkningsrom vil innebærer mindre pålitelige data / analyser og lavere nytteverdi

Etter PwCs vurdering er nøkkeltallene viktige, særlig formålsprosenten så lenge denne gir et rent uttrykk for hvor stor andel av de innsamlede midlene som går direkte til formålet. Analysegrunnlaget vårt viser imidlertid at slik nøkkeltallene praktiseres i dag gir det for snevert og i noen tilfeller til og med et misvisende inntrykk. Figur 2 over viser at mindre organisasjoner som oftest har svært lav eller høy formålsprosent. Dette kan ha sammenheng med at mindre organisasjoner har et visst minimum av administrasjon som skaper lav formålsprosent. For de organisasjoner som har svært høy formålsprosent kan det innebærer effektiv drift og/eller at administrasjonskostnader i liten grad er registrert i regnskapet. Det er tilsvarende observasjoner for sammenhengen mellom innsamlingsprosent og totale kostnader.

Det er etter vårt syn sårbart å fokusere isolert på et par nøkkeltall, særlig med tanke på at det eksisterer så mye usikkerhet rundt hva som inngår i tallgrunnlaget. Det vil være hensiktsmessig å ha et system som gir et mer helhetlig bilde av hvordan organisasjonene forvalter sine midler totalt sett. Det er mye som taler for at man vil kunne få dette ved å innføre bruken av andre kriterier i tillegg til innsamlingsprosenten. Det er også mye som taler for at bruken av et godkjent-stempel basert på flere kriterier vil gi et mer nøyaktig bilde av hvordan organisasjonene forvalter de innsamlede midlene.

Periodisering av kostnader

Flere av respondentene har i forbindelse med diskusjon av innsamlingsprosenten etterlyst muligheter for periodisering av innsamlingskostnader. Under er de antatt viktigste fordeler og ulemper ved muligheter for periodisering:

Årsaker som begrunner periodisering:

- Fordeling av innsamlingskostnader over flere regnskapsår gir mindre volatile nøkkeltall
- Kan gi et riktigere bilde av aktivitetene
- Vil i mindre grad kunne begrense investeringer

Begrunnelse for at periodisering ikke bør tillates:

- Innsamlingskostnader skal ikke periodiseres over flere regnskapsår. De kostnadsføres det året hvor utgiften pådras. Dette følger av NRS (F) for ideelle organisasjoner og retningslinjer fra Innsamlingskontrollen. Periodisering av innsamlingskostnader kan medføre ulik prinsippanvendelse for de ulike organisasjonene da det for eksempel er usikkerhet knyttet til hvor lenge man vil ha effekt av tiltaket og hvor stor effekten antas å være. Dette kan innebære høyere usikkerhet og mindre sammenlignbarhet i nøkkeltallene.

Det er uheldig hvis Innsamlingskontrollens nøkkeltall bidrar til å begrense investeringer med store enkeltkostnader, men som vil kunne være lønnsomme på lengre sikt. Enkelte respondenter har gitt uttrykk for at det forut for en potensiell investering gjøres en vurdering av hvordan denne vil påvirke innsamlingsprosenten. Andre har igjen påpekt at de har bevisst valgt å ikke gjennomføre det de anser som lønnsomme investeringer på lengre sikt som følge av dette. Noen påpekte også at de har foretatt investeringer for eksempel i forbindelse med rekruttering av faste givere, men senere har opplevd negativ oppmerksomhet som følge av lavere innsamlingsprosent det året. Det er derfor mye som taler for å revurdere retningslinjene slik at det kan åpne for periodisering av regnskapene.

3.3 Registreringsplikt, sanksjoner og oppfølging av useriøse aktører

3.3.1 Observasjoner fra dokumentanalyser og intervjuer

Registreringsplikt – fordeler og ulemper

I Ot.prp.nr.47 ble registreringsplikt diskutert, men det var et klart flertall av organisasjonene som var mot en slik plikt og registreringsplikt ble besluttet ikke innført. Flere mente at dette spørsmålet imidlertid burde adresseres på nytt etter at Loven hadde virket en viss tid. Målsettingen med Innsamlingsregisteret skulle iht forarbeidene være at flest mulig av både små og store innsamlinger skulle se nytten av å være registrert. Et viktig aspekt i denne sammenheng er at problemet med useriøse aktører ikke var et så fremtredende tema den gang som det er i dag. En annen forskjell er at det da ikke fantes digitale løsninger som i dag.

Per 30. mars 2007, da forarbeidene ble skrevet, var det ca. 70 frivillige organisasjoner som var medlem av Innsamlingsregisteret. Seks år etterpå er det 104 medlemmer i registeret. Dette er lite sett i sammenheng med at det er nærmere 30 000 organisasjoner registrert i Frivillighetsregisteret.

Et flertall av de som er intervjuet mener at intensjonen med Loven om innsamlingsregistret ikke har blitt oppfylt. Det etterlyses fremdeles et effektivt system for kontroll og oppfølging av useriøse aktører ettersom de mener dagens ordning ikke har klart dette. I den forbindelse argumenterer flere for at det må etableres virkemidler som stiller mer krav til de organisasjonene som velger å ikke registrere seg, og som antas opptrer useriøst. Intervjuene viser at det er delte meninger om registreringsplikt bør vurderes innført. Et flertall av informantene mener likevel at dette vil være hensiktsmessig. En viktig forutsetning er imidlertid at registreringsplikten graderes ut fra omsetning og størrelse på organisasjonene slik at de lokale og mindre og spontane initiativene ivaretas. Disse mener at registreringsplikt vil sørge for nødvendig kontroll med store organisasjoner som har stor omsetning, og som potensielt utgjør en betydelig risiko dersom de opptrer useriøst. Nedenfor gjengis hovedargumentene for og imot registreringsplikt:

Argumenter for å innføre registreringsplikt (flertall av respondentene):

- Sikre at givernes penger går til formålet som oppgis. Det er givernes interesser som skal ivaretas og organisasjonene må tåle å bli sett i kortene.
- Effektivt virkemiddel for å få kontroll med de useriøse aktørene.
- Sikrer åpenhet og etterrettelighet i forvaltning av publikums private midler, som igjen skaper tillit i markedet som med høy sannsynlighet vil føre til at flere ønsker å gi.
- Vil bidra til å gi bedre oversikt over givermarkedet, og gi nødvendig informasjon for å bekjempe korrupsjon både nasjonalt og internasjonalt.

Argumenter mot å innføre registreringsplikt (mindretall av respondentene):

- Det vil ødelegge for spontaniteten i viktige mindre lokale initiativ
- Reguleringer strider mot grunnprinsippene i frivillig sektor.
- Selvjustisen er så sterk at det ikke er behov for noen formell regulering på området.
- Vil kreve mer oppfølging fra Innsamlingskontrollen så det forutsetter kontrollorganet styrkes.
- Det reiser prinsipielle problemstillinger hvis en privat stiftelse skal fortsette å ha kontrollansvaret.

Overføring av kontrollansvaret til staten

Nært knyttet til spørsmålet om registreringsplikt er spørsmålet om kontrollansvaret bør overføres til staten. Her er det også ulike vurderinger blant de intervjuede, men i motsetning til spørsmålet om registreringsplikt er flertallet imot at staten burde få overført ansvaret for tilsyn og kontroll. I mindretall er særlig de organisasjonene som ikke er registrert eller nylig er registrert, og som mener at det mest kostnadseffektive og formåls effektive vil være å organisere dette under Lotteri- og stiftelsestilsynet. Hovedargumentet er at Lotteri- og stiftelsestilsynet allerede har et tilsynsansvar for lotteriområdet, og administrerer i tillegg ordningen med mva-kompensasjon og grasrotordningen. Nedenfor gjengis de viktigste argumentene for og imot overføring av kontrollansvaret til staten:

Mot statlig kontroll (flertall av respondentene):

- Viktig å ivareta organisasjonsfrihet. Statlig kontroll vil med stor sannsynlighet redusere organisasjonenes lojalitet til ordningen. Staten har i tillegg en egeninteresse gjennom Norsk Tipping, og det anses som problematisk at staten skal ha rollen som regulator og kontrollør samtidig.
- Allerede mye rapportering og byråkrati innenfor frivillig sektor – og dette skaper avstand til organisasjonene og givene.
- Kan heller innføre regler om at organisasjonene må være registrert i Innsamlingskontrollen for å få være med i visse offentlige ordninger som for eksempel tilskuddsordninger.
- Frivilligheten selv må vise at de tar ansvar, og selvjustisen står så sterk at dette i praksis virker som en kontroll overfor de useriøse.
- Går utover mangfoldet blant organisasjonene da det kan være vanskelig for staten å sette kriterier for kontrollen.

For statlig kontroll (mindretall av respondentene):

- Staten har ingen egeninteresse. Å gi det offentlige dette ansvaret ville gi en ytterligere sikkerhet for givene. Det er større grunn til å stole på det offentlige da det ikke har en egeninteresse på dette området. Innsamlingene fører ikke til høyere skatter eller liknende.
- Dette vil sammen med innføring av registreringsplikt gi en ytterligere sikkerhet for at givernes penger går til det oppgitte formålet.
- Lotteri- og stiftelsestilsynet har opparbeidet kompetanse og erfaring på frivillighets- og innsamlingsområdet gjennom ordningen med lotteri, mva-kompensasjon og grasrotandelen. Fordeler ved å se disse nært koblede områdene mer i sammenheng.

- Prinsipielt; det er statlig kontroll på flere andre tilsvarende og sammenlignbare områder som for eksempel lotteri. Det er ingen gode argumenter for at innsamlingsvirksomheten skal behandles annerledes.

Innsamlingsvirksomheten sett i sammenheng med andre tilsvarende virksomheter

Lotterivirksomheten har mange parallelle sider til innsamlingsvirksomheten. Lotterivirksomheten er likevel innrettet på en annen måte enn innsamlingsvirksomheten. Den største forskjellen er at staten har tilsynsansvaret og fører kontroll med lotteriene. Kontrollen er gradert, og målsetningen med graderingen er å ivareta de mindre og lokale initiativene, samtidig som staten får kontroll med de store lotteriene med høy omsetning.

I det nederste sjiktet av graderingen er det få krav og alle kan i prinsippet starte slike lotterier uten krav til innskudd eller gevinststørrelse. Det eneste kravet er at det er åpenhet rundt salget av lotteriene slik at alle berørte parter ser hva pengene går til. Dette gjelder tiltak hvor det er vanskelig å få stor omsetning. Kontrollen her er knyttet til å sjekke innsendt informasjon til Lotteritilsynet, og er av overflatisk karakter. Videre finnes det et mellomsjikt og et toppsjikt. Mellomsjiktet krever noe mer innsendt informasjon enn det nedre sjiktet og dertil noe mer kontroll. Dette gjelder alle som setter i gang lotterier med 150 000 til 250 000 kr i omsetning. Det er ikke krav til registrering, men det må sendes melding til lotteritilsynet. Dette gjelder typisk musikkorps eller idrettslag el.³⁹. Disse kan meldes inn via Lotteritilsynets hjemmesider. De som får godkjenning får epost med informasjon om praktisk gjennomføring av lotteriet. Lotteri med tillatelse som utgjør det øvre sjiktet gjelder de store lotteriene med mange millioner i omsetning, som typisk bingo. De er omfattet av en vesentlig strengere kontroll som innebærer å fremlegge bruk av inntekter og liknende. Det er dette området som Lotteritilsynet bruker mesteparten av sin tid på og som gis grundig behandling. Det skal sendes inn vedtekter, årsmelding osv. og så må det vurderes om det er en samfunnsnyttig og ideell organisasjon samt vurdere enkelte kriterier nedfelt i lov.

Ombudsordning som alternativt virkemiddel

Som alternativ til dagens ordning med Innsamlingsregister og Innsamlingskontrollen argumenterte et par av informantene for at en ombudsordning burde vurderes innført. Organisasjonene ivaretar viktige samfunnsoppgaver og det finnes kjente ombudsmodeller i dag på andre politikkområder som anses så viktige at det offentlige er villige til å gi midler til dette, som for eksempel på forbrukerområdet. Hovedargumentet er at for å kvalitetssikre samfunnsviktige oppgaver er det ikke ulogisk at fellesskapet bidrar gjennom en ombudsordning også på innsamlingsområdet.

3.3.2 PwCs vurderinger

Ett av de viktigste hensynene bak Loven om innsamlingsregisteret er å **gi allmennheten en sikkerhet for at de midlene som gis brukes på det angitte formål** med den registrerte innsamlingen. Ordningen skal bidra til å opprettholde eller øke tilliten mellom givere og innsamlinger, og bidra til å skille mellom seriøse og useriøse aktører.

Et flertall av de som er intervjuet mener at intensjonen med Loven om innsamlingsregistret ikke har blitt oppfylt. PwC registrerer at argumentet som kommer opp oftest er at det savnes mer effektive virkemidler som kan få bukt med de useriøse aktørene. Det er givernes og mottakernes av de innsamlede midlene som står sentralt i argumentasjonen til de som mener det bør vurderes innført pliktig registrering. Motargumentet er at slik pliktig registrering vil kvele eller føre til at de små lokale initiativene uteblir. Et annet motargument som anføres er at selvjustisen er så sterk i frivillig sektor at denne i seg selv er et tilstrekkelig virkemiddel for å sikre at de innsamlede midlene går til det oppgitte formålet.

PwC ser den administrative utfordringen som kan ligge i å ha registreringsplikt for mindre, lokale innsamlingsaktiviteter. Det er likevel vår vurdering at det bør innføres et system med pliktig registrering hvis det overordnede formålet med loven skal kunne ivaretas. For å imøtekomme den utfordringen dette kan ha for

³⁹ Intervju med Lotteritilsynet og informasjon på hjemmesiden.

mindre innsamlingsaktiviteter mener PwC at det bør etableres et system som er differensiert ut fra omsetning og størrelse på organisasjonene slik at de lokale, mindre og spontane initiativene ivaretas. Som vist til ovenfor er det allerede etablert en slik gradert ordning for lotterivirksomheten, noe som etter vårt syn kan være overførbart til innsamlingsvirksomheten. På denne måten vil både de spontane og lokale initiativene kunne fortsette samtidig som en registreringsplikt vil sørge for nødvendig kontroll med store organisasjoner som har stor omsetning, og som potensielt utgjør en betydelig risiko dersom de opptrer useriøst.

Det er PwCs videre vurdering at det er lite i analysegrunnlaget som underbygger at selvjustisen er et egnet og tilstrekkelig virkemiddel for å få bukt med useriøse aktører. Det finnes etter vår vurdering ingen konkrete eksempler i analysegrunnlaget på hvordan selvjustisen utspiller seg, og PwC mener at det er urealistisk å tro at slik selvjustis vil kunne regulere et såpass mangefasettert marked med så store midler i omløp. For å opprettholde tilliten og/eller styrke tilliten til pengeinnsamlinger er det avgjørende å få et system som ivaretar giverens og mottakernes interesser, og samtidig forplikter innsamlere til å opptre ryddig og etterrettelig. Sterkere juridiske virkemidler vil sørge for mer gjennomsiktighet på innsamlingsområdet og bedre omdømme som igjen skaper tillit, og som med stor sannsynlighet vil føre til at enda flere vil gi penger til slike innsamlinger. Dette vil også gjøre seg særlig gjeldende ved inntoget av nye innsamlingskanaler som de digitale plattformene. Pengene kan til en viss grad spores, men det er vanskelig å finne helt sikre betalingsløsninger.

Registreringsplikt vil over tid kunne ha en preventiv virkning overfor de useriøse aktørene. Når de ser at det får konsekvenser for aktører som ikke følger retningslinjene og kravene i Innsamlingsregisteret vil dette kunne forhindre at flere starter opp innsamlinger med mål om egen vinning. For å få til et effektivt system med registreringsplikt forutsetter det imidlertid at sanksjonene blir tydeligere enn de er i dag. Det reiser en del juridiske problemstillinger som det må tas stilling til, blant annet valg av sanksjoner i grensedragningen mellom det uetiske og strafferettslige. Det representerer en betydelig utfordring at det i dag finnes få reelle sanksjonsmidler innenfor innsamlingsvirksomheten innen frivillig sektor. Sett opp mot Lovens målsetninger mener PwC derfor at det vil være både kostnadseffektivt og formåls effektivt å innføre registreringsplikt.

Analysegrunnlaget vårt viser at det er et flertall mot å **overføre kontrolloppgaven til staten**. PwC registrerer at mange av de som er for innføring av registreringsplikt er skeptiske til at staten skal få en rolle i innsamlingsvirksomheten. Hovedargumentet er at dette bryter med lang tradisjon innenfor frivillig sektor, og at selvjustis er et tilstrekkelig virkemiddel for å opprettholde et ryddig og pålitelig system som inngir til tillit blant giverne. Et flertall av de som er intervjuet mener at staten må bidra til å løse problemet med useriøse aktører, uten at staten skal ha noen formell rolle. Etter PwCs oppfatning er dette en selvmotsigelse som er vanskelig å løse. Etter PwCs analyser vil det være mest hensiktsmessig å overføre kontrolloppgaven til staten ved innføring av registreringsplikt.

For det første reiser det juridiske spørsmål om en privat stiftelse kan forvalte en registreringsplikt. Videre vil det å overføre ansvaret til for eksempel Lotteri- og stiftelsestilsynet kunne gi flere stordriftsfordeler ved at de allerede besitter relevant kompetanse, erfaring og har et systematisert samarbeid med andre relevante aktører. Argumentet anført fra noen av informantene om at det ikke er bra at staten er både regulator og kontrollør samtidig mener vi har liten verdi da dette ikke er uvanlig i andre sammenhenger. Det er også mye som taler for å legge til rette for å se innsamlingsvirksomheten bedre i sammenheng med tilsvarende felter innen frivillig sektor som lotteri, mva-kompensasjon- og grasrotordningene. Det er i prinsippet liten grunn til at for eksempel lotterivirksomheten og innsamlingsvirksomheten skal underlegges så forskjellige kontrollsystemer, når de har så store likhetstrekk.

Mer overordnet viser våre analyser at **omfanget av problemet med useriøse aktører er lite systematisk belyst**. Ut fra intervjuene er det nokså ulike oppfatninger om hvor stort problemet i realiteten er. Diskusjonene bærer preg av synsing og er lite forankret i fakta. For å kunne velge riktige og treffsikre virkemidler er det etter vår vurdering en forutsetning å ha klarhet i, og enighet om, målet som søkes oppnådd. Det er for eksempel vanskelig å vurdere om det bør innføres registreringsplikt når blant annet omfanget av useriøse aktører er så uklart. Et annet interessant funn er at **mottaker av pengene omtales i liten grad** under intervjuene. Primært har det vært fokus på organisasjonene og giverne. Det er interessant tatt i betraktning at det er mottakerne av de innsamlede midlene som utgjør det overordnede målet, og på veien skal giverne sikres og det skal legges til rette for at organisasjonene på mest mulig effektiv vis kan realisere målet. Etter PwCs vurdering **bør giver og mottaker stå i fokus** i diskusjonen om hvordan innsamlingsvirksomheten bør organiseres og innrettes. Giverglede, innsamlingsevne, effektivitet og mottakskapasitet utgjør viktige hensyn her.

Med dette bakteppe er det vår vurdering at det mest kostnadseffektive og formålseffektive vil være å **innføre registreringsplikt**, og **overføre tilsyns/kontrollansvaret til for eksempel Lotteri- og stiftelsestilsynet**. For å kunne føre kontroll med særlige de aktørene som opptrer useriøst og som i dag ikke registrerer seg er det etter vår vurdering nødvendig å underlegge dette området en strengere kontroll. Det bør også etableres klare sanksjoner hvis en organisasjon over tid ikke oppfyller kravene som ligger i registreringsplikten. I dag har det få eller ingen reelle konsekvenser dersom man ikke følger Innsamlingskontrollens retningslinjer. For å ivareta det mangefasetterte organisasjonslivet, og lokale initiativ som ofte er mindre, bør registreringsplikten imidlertid graderes på tilsvarende måte som for Lotterivirksomheten.

3.4 Tilknytning mellom Innsamlingsregisteret og Frivillighetsregisteret samt andre relevante registre

3.4.1 Observasjoner fra dokumentanalyser og intervjuer

Det finnes flere registre knyttet til frivillighetslandskapet og/eller omkring Innsamlingsregisteret. Vi har sammenstilt en oversikt nedenfor som viser omfanget av antall registre og hvilke aktører som har registerføreransvaret og et tilsyns-/kontrollansvar:

- **Frivillighetsregisteret:** Register for informasjon om frivillig aktivitet i Norge. Frivillighetsregisteret skal forbedre og forenkle samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter, samt gi data fra frivillig sektor som grunnlag for å drive statistikk og forskning. For å kunne motta grasrotandel og momskompensasjon, må organisasjonen være registrert i Frivillighetsregisteret. Enkelte tilskuddsordninger forutsetter også registrering. Brønnøysundregisteret er registerfører for Frivillighetsregisteret.
- **Brønnøysundregistrene:** Ansvar for en rekke nasjonale kontroll- og registerordninger. Skal sikre oversikt og orden over økonomiske ansvarsforhold i Norge.
 - **Enhetsregisteret**⁴⁰: Enhetsregisteret inneholder grunndata og skal samordne opplysninger om næringslivet og offentlige etater på ett sted. Registeret skal videre legge til rette for informasjonsutveksling mellom etater, registre med mer. Registrerte enheter får et ni-sifret organisasjonsnummer. Grunndataene blir gjenbrukt av blant annet i Frivillighetsregisteret og Regnskapsregisteret.
 - **Regnskapsregisteret**⁴¹: Innsendingspliktige enheter sender årlig inn årsregnskap med mer til Regnskapsregisteret. Regnskapsregisteret er en sentral datakilde for kunnskap om økonomi i norsk næringsliv.
- **Innsamlingsregisteret:** Som vi har nevnt tidligere må organisasjonen eller innsamlingen være registrert i Frivillighetsregisteret for å kunne registrere seg i Innsamlingsregisteret, og det må sendes inn en søknad om å bli registrert. Det må legges ved vedtekter, årets budsjett i henhold til kontoplan for aktivitetsbasert regnskap, samt regnskap for de to foregående årene⁴².
- **Lotteriregisteret**⁴³: Informasjon om lotterier og lotteriaktører i Norge.
- **Stiftelsesregisteret:** Sentralregister hvor alle stiftelser skal registreres. Tilknyttet Enhetsregisteret.

⁴⁰ <http://www.brreg.no/registrene/enhet/enhet.html>

⁴¹ <http://www.brreg.no/registrene/regnskap/regnskap.html>

⁴² <http://www.innsamlingskontrollen.no/xp/pub/topp/innsamlingsregisteret/soknader>

⁴³ <https://lottstift.no/lotteritilsynet/lotteri-og-pengespel-i-norge/lotteriregisteret/>

- **Momskompensasjonsordningen:** Ordning hvor frivillige organisasjoner kan søke om å få kompensert merverdiavgift de har hatt ved kjøp av varer og tjenester.
- **Grasrotandelsordningen:** Frivillige lokale organisasjoner kan motta grasrotandel gjennom en ordning hvor spillere hos Norsk Tipping kan gi en andel på 5 prosent av innsatsbeløp til organisasjonene.

Frivillige organisasjoner rapporterer i dag til ulike enheter og registre. Rapportering skjer for eksempel til Frivillighetsregisteret, Enhetsregisteret, Regnskapsregisteret og Skatteetaten, og til Innsamlingsregisteret.

Skattefradragsordningen gir skatteyttere mulighet til skattefradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner; herunder tros- og livssamfunn. Disse organisasjoner forhåndsgodkjennes av Skatteetaten. Organisasjoner sender inn søknad om godkjenning, vedtekter, årsberetning og lignende, og Skatteetaten gjør en selvstendig vurdering av om organisasjonene skal godkjennes. Det var i 2011 497 godkjente organisasjoner. Personer som ønsker å få skattefradrag for sitt bidrag må opplyse om personnummer til organisasjonen, som sender opplysningene videre til Skatteetaten.

Registrene og ordningene knyttet til hverandre på ulik måte. Brønnøysundregistrene er for eksempel registerfører for Frivillighetsregisteret, Enhetsregisteret og Regnskapsregisteret. Organisasjonene må være registrert i Frivillighetsregisteret for å motta mva-kompensasjon og inngå i grasrotordningen. Lotteri- og Stiftelsestilsynet har tilsynsansvaret med de to sistnevnte ordningene, og innhenter informasjon fra Frivillighetsregisteret for å kontrollere at de er registrerte.

Da Loven kom ble det tatt til orde for Frivillighetsregisteret på lengre sikt burde ses i sammenheng med Innsamlingsregisteret, og vurdere samordning for å lette den administrative byrden for frivilligheten. Noen av informantene oppgir at registerlandskapet innen frivillig sektor oppleves som noe uoversiktlig. Flertallet opplever imidlertid ikke rapportering til de ulike registrene som uforholdsmessig tid- eller ressurskrevende. Kun et fåtall oppgir at de mener det er mye overlapp av informasjonsformidling mellom de ulike registrene. Samtidig mener de fleste informantene på et generelt grunnlag at det er hensiktsmessig med enkel rapportering, og at unødvendig rapportering bør unngås dersom det er tilfellet.

Det er derfor **delte meninger om behovet for å samkjøre eller integrere Innsamlingsregisteret med andre registre**. Noen nevner imidlertid at det vil være hensiktsmessig med en tettere kobling mellom Frivillighetsregisteret og Innsamlingsregisteret. Flertallet opplyser imidlertid ikke at de ser noen umiddelbar stor fordel i å integrere Innsamlingsregisteret med Frivillighetsregisteret. De som er skeptiske til integrering påpeker at dette kan føre til at innsamlingsområdet får lavere prioritet og synlighet. Flere av aktørene mener at det er viktig at innsamlingsområdet har sitt eget register slik at innsamlingsnisjen ikke mister synligheten innen frivillighetsområdet. Videre påpeker enkelte at det er flere organisasjoner som er registrert i Frivillighetsregisteret som ikke driver med innsamlinger.

Rapporteringen til Innsamlingsregisteret skjer gjennom oversendelse av søknadsskjema og vedlegg på mail. Registrering i Enhetsregisteret, Regnskapsregisteret og Frivillighetsregisteret skjer gjennom innlogging via Altinn.

3.4.2 PwCs vurderinger

Registerlandskapet for frivillig sektor **fremstår som noe uoversiktlig**, og det er ulike tilknytninger mellom de ulike registrene og aktørene som har registerføreransvar og tilsyns/kontrollansvar. De ulike registrene er også underlagt virksomheter som rapporterer til ulike departement. Blant annet er Frivillighetsregisteret et register som mottar informasjon fra organisasjoner, og samtidig mottar og overfører informasjon til andre registre og aktører.

Frivillige organisasjoner rapporterer i dag diverse informasjon til ulike registre og aktører. For eksempel vil en frivillig organisasjon som ønsker mva-kompensasjon og/eller å delta i grasrotandelsordningen måtte registrere seg i Enhetsregisteret og Frivillighetsregisteret, samt rapportere til Lotteri- og Stiftelsestilsynet. Hvis organisasjonen vil være medlem i Innsamlingsregisteret må den i tillegg rapportere aktivitetsbasert budsjett og regnskap, samt sende inn søknad og annen dokumentasjon ved registrering til Innsamlingskontrollen.

At det er ulike registre og aktører i frivillighetslandskapet har sammenheng med tredje sektors komplekse natur. Det er et stort spenn mellom aktørene som opererer innen frivilligheten, fra lokallag som gjennomfører dugnader til internasjonale organisasjoner med stort nettverk og som driver med både innsamlinger, lotterier og andre aktiviteter. Bransjene det opereres innenfor spenner fra bistandsarbeid til kulturelle og religiøse forhold. Respondentene har gitt uttrykk for at det er viktig å bevare innsamlingens **egenart** og plass innen frivilligheten. Ved eventuell samkjøring mellom Innsamlingsregisteret og Frivillighetsregisteret synes det å være et viktig behov at det særegne ved innsamlinger ivaretas.

Regjeringens digitaliseringsprogram ønsker å forenkle og samkjøre digital informasjon, og alle respondentene gir uttrykk for at en **forenklet rapportering** anses som positivt. Jo flere midler organisasjonene bruker på unødig rapportering, jo mindre midler vil potensielt kunne gå til formålet. Et enkelt rapporteringssystem kan dessuten redusere risiko for å gjøre feil og kan gi høyere transparens dersom informasjonen er lettere tilgjengelig. Dette forenkler også tilsyn og kontroll av informasjon. Enkel rapportering vil være fordelaktig for registrerings-/kontrollorganene, organisasjonene og givere eller andre interessenter.

Det synes i dag å være et **forenklingspotensial** i rapporteringen som gjøres til Innsamlingsregisteret knyttet til overlapp av informasjon mellom Innsamlingsregisteret og andre registre. Innsamlingsregisteret får i dag tilsendt noe informasjon fra Frivillighetsregisteret om organisasjonene som registrerer seg. For å være registrert i Innsamlingsregisteret må organisasjonene sende inn et aktivitetsbasert regnskap. Dette er ikke påkrevd for registrering i de andre registrene, og det vil ikke nødvendigvis være overlapp mellom informasjon i andre registre. Det samme gjelder beskrivelse av måten kontroll/tilsyn skal utføres. Vedtekter er pliktig å sende inn til Frivillighetsregisteret. Vedtekter må også sendes inn til Innsamlingsregisteret. Dersom informasjonen foreligger i Frivillighetsregisteret, vil denne potensielt kunne benyttes av Innsamlingsregisteret uten at organisasjonene må sende inn dette på nytt.

Respondentene opplever imidlertid ikke rapportering som et stort problem. Etter PwCs vurdering er det en avveining mellom forenkling av informasjonsformidling og rapportering mot hensynet til å bevare det særegne på innsamlingsområdet. Teknisk sett bør det være mulig å samkjøre informasjon gjennom en Altinn-løsning eller tilsvarende. Det kan på denne måten enkelt overføres informasjon mellom registrene, men det er ønskelig at Innsamlingsregisteret utad kan fremstå som et eget register for innsamlingsområdet.

Både Lotteri- og Stiftelsestilsynet og Innsamlingskontrollen har tilsynsoppgaver. Ved en omstrukturering av Innsamlingsregisterets organisering vil det således være naturlig å vurdere å trekke på kompetanse fra dette området. Dette avhenger imidlertid av hvordan man definerer mandatet og rollen til Innsamlingskontrollen, og i hvor stor grad det skal føres tilsyn med registrerte og/eller ikke-registrerte organisasjoner.

3.5 Oppsummering

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 forarbeidet som ligger til grunn for Loven var for svak, 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. I tabellen nedenfor gis en oppsummering av funnene:

I. Innsamlingskontrollens mandat og virksomhet

- Spesielt de registrerte organisasjonene mener Innsamlingskontrollen iverksetter få eller ingen sanksjoner ved brudd på retningslinjene, og at det er en svakhet at Innsamlingskontrollen ikke har en mer proaktiv rolle overfor de ikke registrerte aktørene som man mener er useriøse.
- Det er både dårlig kjennskap til og kunnskap om IK-merket.
- Mange trekker fram at mandatet til Innsamlingskontrollen bør utvides til også å omfatte en etterprøvelse av de useriøse organisasjonene selv om de ikke er registrert.
- Det er for lite positiv omtale av organisasjonene på Innsamlingskontrollens hjemmeside og for mye fokus på innsamlingsprosenten og minsteandelen.
- Flere savner også en mer pedagogisk fremstilling av innsamlingsvirksomheten og en presisering av at det er ressurskrevende å samle inn penger.
- Noen av organisasjonene, og særlig bransjeorganisasjonene, mener Innsamlingskontrollen med fordel i større grad kunne samarbeide med andre aktører som Forbrukerombudet og Innsamlingsrådet for å kunne ta en mer proaktiv rolle overfor de useriøse aktørene som ikke er registrert.
- Et flertall hevder at Innsamlingskontrollen både har for lite og feil type ressurser.

II. Krav og retningslinjer for beregning av innsamlingsprosenten

- Særlig de registrerte, og flere av de øvrige informantene er kritiske til at det i mange sammenhenger gis inntrykk av at det er de seriøse som er registrert og at de uregistrerte er useriøse.
- Samtlige av de registrerte organisasjonene har fremhevet det problematiske i det ensidige fokuset Innsamlingskontrollen har på innsamlingsprosenten og at dette bidrar til å skape en intern konkurranse mellom de organisasjonene som er registrert.
- Flere har fremhevet at de synes det er uheldig at det ikke gis mulighet for periodisering av regnskapet.
- Det blir av flere påpekt at det er en viss uklarhet i forskjellen på formålsprosent og innsamlingsprosent. Flere av de registrerte organisasjonene og enkelte andre aktører nevner også at ingen av prosentene egentlig reflekterer hvor stor andel av de innsamlede midlene som går til formålet.
- Et flertall av de registrerte organisasjonene mener det er for stort rom for tolkning og skjønsmessige vurderinger for beregning av innsamlingsprosenten, noe som fører til unøyaktige og i verste fall feilaktig sammenligninger mellom de registrerte organisasjonene.
- Flere av de registrerte organisasjonene mener at en mer helhetlig vurdering av organisasjonene hvor man også inkluderer kvalitative kriterier ville være mer hensiktsmessig enn en vurdering basert isolert på innsamlingsprosenten. Flere foreslår også at organisasjonene burde få et "godkjent"-stempel istedenfor å operere med ett nøkkel.

III. Registreringsplikt og overføring av kontrollansvar til staten

- Delte meninger om det bør være registreringsplikt, men et flertall av de intervjuede mener det vil være hensiktsmessig å vurdere.
- Flertallet av informantene er imot statlig kontroll.
- Ca. 2/3 av informantene (de registrerte organisasjonene og flertall av de øvrige aktørene) trekker fram at selvjustisen og hensynet til omdømmet er den førende kontrolløren i praksis, og at dette kan forklare hvorfor flere organisasjoner ikke registrerer seg. Taler mot å innføre registreringsplikt.
- Flertall mot overføring av kontrollansvaret til staten. Byråkrati og selvråderett er de viktigste argumentene.
- Å vurdere en ombudsordning foreslås av noen som et alternativt tiltak

IV. Tilknytning mellom Innsamlingsregisteret og Frivillighetsregisteret

- Delte meninger om behovet for å knytte Innsamlingsregisteret tettere opp mot for eksempel Frivillighetsregisteret, eller å integrere de to registre. Noen mener det ligger et effektivitetspotensiale i dette mens andre ikke opplever at det er et behov for det. Dokumentanalysen viser at registerlandskapet er sammensatt og noe uoversiktlig.

4 Konklusjon og anbefalinger

Evalueringen har avdekket en rekke områder hvor det er behov for justeringer i hvordan Innsamlingsregisteret fungerer i dag. I det følgende vil vi på basis av analysen gi noen anbefalinger om tiltak vi mener bør iverksettes både på kort og lengre sikt, og vi har identifisert viktige hensyn som vi mener bør ivaretas i en fremtidig organisering av innsamlingsvirksomheten. Hvor langt man ønsker å gå i de anbefalte tiltakene vil avhenge av hvor grunnleggende endringer man ønsker å foreta i de forutsetningene som dagens ordning bygger på som; lovttekst, annet regelverk (som NRS (F) for ideelle organisasjoner), ressursgrunlaget og/eller organiseringen av innsamlingsvirksomheten. Det er imidlertid flere tiltak som kan gjennomføres uten å gjøre vesentlige endringer i forutsetningene som dagens ordning er tuftet på.

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. Etter PwCs vurdering, er hovedspørsmålet om det bør innføres registreringsplikt eller ikke, og som følge av dette, om kontrollansvaret bør overføres til det statlige. PwC registrerer at når det argumenteres *mot* registreringsplikt og ev. overføring av kontrollansvaret 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 midlene. Uansett viser analysen at det bør foretas justeringer i dagens ordning for å kunne ivareta Lovens mål og intensjoner.

Uansett viser analysen at det bør foretas justeringer i dagens ordning for å kunne ivareta Lovens mål og intensjoner.

Hovedkonklusjon og anbefaling:

- Det bør innføres gradert registreringsplikt etter Lotteri-modellen
- Staten bør ha rollen som kontrollorgan

Anbefalte tiltak på kort sikt:

- I. **Hvem er giverne?** Det foreligger noen analyser av fastgivermarkedet og av markedet for testamentariske gaver, men lite systematisk og samlet oversikt over hvem den typiske giveren er. For å kunne velge riktige og hensiktsmessige virkemidler er det viktig å få en klarhet i det faktiske demografiske bildet av hvem giverne er. Dette bør utredes nærmere gjennom en markedsanalyse som ser nærmere på blant annet demografiske parametere.
- II. **Hvor stort er problemet med useriøse aktører?** Våre observasjoner viser at det er til dels stor uenighet om hvor stort problemet med useriøse aktører i realiteten er. Det finnes ingen analyse av hvor stort omfanget av problemet er. For å sikre både kostnadseffektive og formåls effektive virkemidler er det avgjørende å få større klarhet i dette. Problemet bør utredes nærmere.

Etter PwCs vurdering vil det være hensiktsmessig å få større klarhet i disse to temaene før man vurderer å sette i gang de øvrige tiltakene som anbefales nedenfor.

Anbefalte tiltak på lengre sikt:

- III. **Krav og retningslinjer for beregning av innsamlingsprosenten**
 - *Rydde i begrepsbruk/nøkkeltallene* (mer presis definering av nøkkeltallene).
 - *Retningslinjene for beregning av innsamlingsprosenten bør bli tydeligere og gi mindre rom for tolkning*
 - *Utnytte i større grad den muligheten den treårige perioden gir for å vurdere nøkkeltall over tid-* annen fokus i publiseringen og mindre fokus på de årlige nøkkeltallene. Hvis man ønsker å gå

lengre i denne retning bør det vurderes å endre retningslinjene (NRS (F) for å kunne innføre muligheten for periodisering.

- *Innføre bruken av kvalitative kriterier i tillegg til kvantitative kriterier.* Denne informasjonen finnes til en viss grad allerede i eksisterende rapportering som for eksempel gjennom årsrapport og årsmeldinger og kan brukes uten at det krever mer ressurser.

IV. Registreringsplikt og overføring av kontrollansvar til staten

- *Registreringsplikt og overføring av kontrollansvaret til staten:* Gradert registreringsplikt bør vurderes innført. Det bør også vurderes å overføre kontrollansvaret til Lotteri og stiftelsestilsynet. Lotteri- og Stiftelsestilsynet har erfaring og kompetanse med sektorområdet som kan benyttes. De har allerede tilsynsansvaret for lotterier, mva-kompensasjonsordningen og grasrotordningen. For å ivareta spontaniteten og de mindre initiativene vil vi anbefale å lage et system tilsvarende fra Lotteriområdet hvor det opereres med graderinger. Anbefalingen er gitt ut fra hensynet til giveren og mottakerne av de innsamlede midlene.
- PwC vil anbefale en god forankringsprosess blant organisasjonene hvis anbefalingen om å vurdere registreringsplikt tas til følge. Det er PwCs erfaring fra andre lignende områder at en god forankringsprosess vil lette og sikre en mer effektiv implementering.

V. Tilknytning mellom Innsamlingsregisteret og Frivillighetsregisteret

- *Økt samordning mellom Innsamlingsregisteret og Frivillighetsregisteret gjennom f. eks. samme innlogging* - en enkel søkefunksjon. Når man kommer inn på en felles plattform kan Innsamlingsregisteret gis egen fane for å ivareta det særegne ved innsamlinger. Bak kulissene kan man gjøre ytterligere grep for at Innsamlingsregisteret og Frivillighetsregisteret "snakker" bedre sammen. En slik løsning vil kunne bidra til å gjøre registerområdet mer oversiktlig og samtidig ivareta Innsamlingsregisterets særegenheter.

Sekundært; ved en videreføring av Innsamlingskontrollen anbefales følgende tiltak:

VI. Innsamlingskontrollens mandat og virksomhet

- *Innsamlingskontrollen bør anlegge en mer pedagogisk tilnærming og kommunikasjon overfor organisasjonene, publikum og media:*
 - Tydeliggjøre mål og strategi i kommunikasjon til giver og organisasjonene.
 - Layout på Innsamlingskontrollens hjemmeside; mer positiv omtale av de registrerte organisasjonene, og mer utførlig forklaring på hvordan innsamlinger foregår som blant annet presiserer at innsamlingsaktivitet medfører en viss administrativ kostnad.
 - Legge mer informasjon inn i logoen til IK-merket som på en enkel måte kan forklare giverne hva merket betyr.
- *IK-merket:*
 - Alle registrerte organisasjoner bør sette inn IK-logoen samt ha en direkte link til Innsamlingskontrollens hjemmeside.
 - Vurdere markedsføringstiltak når bildet av hvem giverne er klarlagt. Være varsomme med å bruke nye publiseringskanaler i for stor grad (facebook og twitter). Ettersom det ikke foreligger systematisk kunnskap om givermarkedet vil det kunne være lite kostnadseffektivt å satse alle markedsføringsressursene på markedsføring gjennom nye medier. Flere av Innsamlingskontrollens medlemmer mener at flertallet av giverne ikke er hyppige brukere av nye medier, og dermed vil en slik storsatsning i verste fall ikke gi noe merverdi⁴⁴.
- *Mer systematisk innhenting av informasjon om ikke-registrerte organisasjoner som man har fått informasjon om opptrer useriøst*, for eksempel gjennom tipslink (etter mal fra Lotteri- og stiftelsestilsynet). Opprette en dialogside på Innsamlingskontrollens hjemmeside hvor publikum kan henvende seg dersom de lurer på om en organisasjon er seriøs eller ikke.
- *Innsamlingskontrollen bør øke sitt samarbeid med andre aktører innenfor sektoren som for eksempel Forbrukerombudet og Innsamlingsrådet.* Samarbeid med det offentlige, gjennom for eksempel

⁴⁴ Jfr. diskusjon på Innsamlingskontrollens årsmøtet 2013

informasjonskampanjer. Innsamlingskontrollen må ta en mer aktiv rolle og stille spørsmål til organisasjoner som ikke registrerer seg.

- *Det bør vurderes om den daglige driften av Innsamlingskontrollen skal styrkes kompetansemessig. Gitt de oppgavene og den rollen Innsamlingskontrollen skal ivareta, bør det vurderes å styrke organet med mer innsamlingsfaglig og informasjonsfaglig kompetanse.*
- *Grunnfinansieringen til Innsamlingskontrollen bør vurderes økt. Innsamlingskontrollen vil med medlemsfinansiering og en svært liten statlig finansiering ikke klare å gjennomføre oppgavene som følger av anbefalingene. For første gang har Innsamlingskontrollen fått en grunnbevilgning på 500 000 kr. over statsbudsjettet for 2013, men dette er ikke tilstrekkelig for å møte de svakhetene som vi har avdekket. Dersom Kulturdepartementet ønsker å bidra til å løse disse utfordringene og få bedre kontroll med innsamlingsvirksomheten i frivillig sektor bør Kulturdepartementet vurdere å øke tilskuddet og legge det under det samme rammeverk som for øvrige tilskudd jf. Økonomireglementet. Innsamlingskontrollens styre bør også ha en klar formening om hva som bør prioriteres, og hvordan det generelt bør balanseres mellom ambisjoner og midler.*
- *Innsamlingskontrollens mandat bør vurderes utvidet slik at Innsamlingskontrollen får nødvendig hjemmel til å følge opp følge opp de useriøse organisasjonene.*