



Innst. O. nr. 69

(2006-2007)

Innstilling til Odelstinget fra familie- og kulturkomiteen

Ot.prp. nr. 47 (2006-2007)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om registrering av innsamlinger

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Kultur- og kirkedepartementet har fremmet forslag om lov om registrering av innsamlingsaksjoner. Forslaget tar sikte på å innføre en frivillig registreringsordning som skal gi allmennheten en sikkerhet for at de midlene som gis, også brukes på det angitte formål ved den registrerte innsamlingen. 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.

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Det finnes i dag ingen direkte lovregulering av innsamlinger. Den private stiftelsen Innsamlingskontrollen ble etablert i 1991 og har over 70 frivillige organisasjoner som medlemmer.

Formålet med forslaget om en lovfestet registreringsordning for innsamlinger er å bidra til økt åpenhet om gjennomføring av, og pengeforvaltning ved, pengeinnsamling.

I hvilken grad det gis penger til innsamlingsaksjoner vil være avhengig av innsamlingens appell og troverdighet. Giverens vurdering av dette kan i begrenset grad lovreguleres. Tradisjonelt har derfor tanken vært at innsamling av frivillige gaver til frivillige organisasjoner ikke bør lovreguleres. Dette er også situasjonen i Sverige og Danmark. Hovedmålsettingen med en lovregulering må derfor være at den skal kunne bidra til å opprettholde eller øke tilliten

mellom givere og innsamlingsaksjoner på en bedre måte enn om området forblir uregulert.

1.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at de aller fleste høringsinstansene stiller seg positive til en lovfestet registrerings- og kontrollordning som skal bidra til å opprettholde tilliten til innsamlinger. De frivillige organisasjonene er samstemte om at en slik ordning ikke bør legges til det offentlige, men bør ivaretas av et uavhengig organ opprettet av de frivillige organisasjoner. Departementet foreslår at oppgaven med å iverksette og gjennomføre en registrerings- og kontrollordning skal utføres av en ideell stiftelse. En stiftelse vil ikke være underlagt departementets instruksjonsmyndighet. Det legges opp til at departementet inngår avtale med registrerings- og kontrollorganet om hvordan registrerings- og kontrolloppgavene skal utføres på grunnlag av en offentlig utlysning.

Flere grunner kan tale for at registreringsordningen i denne omgang ikke bør baseres på melde- eller registreringsplikt. For det første vil det være vanskelig å kontrollere overholdelsen av en slik plikt så lenge virksomhetene i utgangspunktet ikke er registrert. En lovbestemt plikt krever også mulighet til å sanksjonere ved pliktbrudd, noe som vil gjøre ordningen mer ressurskrevende både å administrere og å gjennomføre. En lovfestet sanksjonsordning som administreres og håndheves av en privat stiftelse reiser prinsipielle problemstillinger. Disse spørsmål bør imidlertid vurderes på nytt når en lovfestet ordning med frivillig registrering har virket en tid.

Departementet kan ikke se at en frivillig registreringsordning bør ha en nedre beløpsgrense for hvilke innsamlinger som kan la seg registrere. Tvert imot anser departementet det viktig at også små lokale innsamlinger uten forankring i en større organisasjon bør ha anledning til å dra nytte av de fortrinn registre-

ringsordningen skal innebære. Det bør heller ikke være noe krav at de registrerte innsamlinger er knyttet til det planlagte frivillighetsregisteret, da det trolig vil gå noe tid før dette registeret opprettes. Når et frivillighetsregister er på plass, bør imidlertid de to registerne ses i sammenheng, slik at registerinformasjon - herunder også informasjon fra Enhetsregisteret - kan utveksles og på denne måten lette den administrative byrden for frivilligheten. Det er imidlertid viktig å sikre at en tilknytning til frivillighetsregisteret ikke medfører at den spontane innsamlingsaktiviteten faller utenfor ordningen.

En viktig del av kontrollorganets arbeid vil være å gi offentligheten tilgang til budsjetter og regnskap for innsamlingsaktiviteten til de organisasjoner og innsamlinger som er registrert. Departementet er enig i at regnskap bør føres i henhold til God regnskaps-skikk for ideelle organisasjoner utarbeidet av Norsk Regnskapsstiftelse, og at innsendte regnskaper bør være reviderte. Det bør videre fastsettes et krav om at størst mulig andel av de innsamlede midler faktisk medgår til å finansiere den frivillige virksomheten de er innsamlet til inntekt for. I Sverige er dette kravet fastsatt til 75 pst. Her inngår imidlertid også offentlige støtteordninger ved beregning av kravet. Basert på høringsuttalelsene foreslår departementet derfor at kravet til overskuddsandel i denne omgang fastsettes til 65 pst., og at beregningen ses i sammenheng over tre år med sikte på å gi rom for blant annet omlegging og investeringer i innsamlingsaktiviteten. Målsettingen bør likevel være at satsen for minimumskravet vurderes hevet når registeret har vært i funksjon i 2-3 år.

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 pst. Etter departementets vurdering vil det være naturlig at kontrollorganet selv utarbeider klare retningslinjer for hvordan administrasjonskostnadene ved innsamlingsvirksomhet skal beregnes.

Lovforslaget legger opp til at kontrollorganet utsteder et kvalitetsmerke slik at registrerte innsamlinger lett kan gjenkjennes. Dette vil kunne øke bevissheten rundt ordningen og gjøre innbyggerne mer bevisste på å støtte formål som underlegger seg en skjerpet kvalitetskontroll.

Kontrollorganet skal kunne slette eller nekte registrering av en innsamling når den ikke tilfredsstillende krav som følger av loven eller kontrollorganets retningslinjer, eller når dokumenterbare forhold ved tidligere innsamlinger gir grunn til å tro at lovens forutsetninger for registrering ikke vil bli fulgt. Ved mistanke om straffbar anvendelse av innsamlede midler skal registerføreren vurdere om forholdet skal anmeldes til politiet. Departementet mener erfaring

med lovfestet registrering av innsamling i første omgang best kan oppnås ved at registreringen gjøres frivillig og uten bruk av sanksjoner som forutsetter offentlig myndighetsutøvelse. Dette vil også gjøre at registreringsordningen raskere kan iverksettes, noe som anses viktig for å kunne støtte opp om den pågående innsamlingsaktiviteten også på kort sikt.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det legges opp til at registrerings- og kontrollordningen skal være selvfinansierende gjennom avgifter som betales av de registrerte innsamlinger. Ifølge regnskapet til Innsamlingskontrollen for 2004, gir dagens avgiftsnivå i underkant av 1 mill. kroner i inntekter. Departementet tar sikte på å yte et bidrag på om lag 1-2 mill. kroner i forbindelse med etablering og oppstart av den nye kontroll- og registreringsordningen. Bidraget vil dekkes innen Kultur- og kirke departementets eksisterende budsjettammer.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, fung. leder Gunn Karin Gjøl, Britt Hildeng, Espen Johnsen og Tove Karoline Knutsen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, fra Senterpartiet, Erling Sande, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til Ot.prp. nr. 47 (2006-2007) Om lov om registrering av innsamlinger. Forslaget tar sikte på å innføre en frivillig registreringsordning som skal gi allmennheten en sikkerhet for at de midlene som gis, også brukes på det angitte formål ved den registrerte innsamlingen. Det skal føres et register over innsamlinger av et frittstående kontrollorgan som også fører kontroll med at midlene brukes i samsvar med forutsetningene.

Komiteen har merket seg at det i dag ikke er noen direkte lovregulering av innsamlinger. Den private stiftelsen Innsamlingskontrollen ble etablert i 1991 og har over 70 frivillige organisasjoner som medlemmer. Innsamlingskontrollen har som formål å bidra til betryggende gjennomføring av innsamlinger og forsvarlig forvaltning av innsamlede midler.

Komiteen ser at en lovfestet registreringsordning for innsamlinger kan bidra til økt åpenhet om gjennomføring av og pengeforvaltning ved pengeinnsamling. Komiteen er imidlertid tilfreds med at det ikke foreslås registreringsplikt.

Komiteen har merket seg at målsettingen er at flest mulig av både de små og de store innsamlingene skal se nytten av å være registrert i registeret. Ko-

komiteen mener alle innsamlinger må tilstrebe at størst mulig del av det innsamlede beløp går til det angitte formål. Komiteen har merket seg at det foreslås at minst 65 pst. av det innsamlede beløp i hver aksjon skal gå til innsamlingens angitte formål. Komiteen støtter dette som et minstekrav. Komiteen mener en lovregulering kan bidra til å øke givernes trygghet i forbindelse med innsamlinger.

Komiteen merker seg at lovforslaget legger opp til at kontrollorganet utsteder et kvalitetsmerke slik at registrerte innsamlinger lett kan gjenkjennes. Dette vil kunne øke bevisstheten rundt ordningen og gjøre innbyggerne mer bevisste på å støtte formål som underlegger seg en skjerpet kvalitetskontroll. Giveren kan med dette forholde seg til registreringsmerket som et kvalitetsmerke. Ved at registreringsadgangen også er åpen for mindre innsamlinger som ønsker å forsikre giverne om at inntektene faktisk formidles til formålet, vil kvalitetsmerket kunne tildeles ved små og lokale innsamlinger. I tillegg til et innsamlingsmerke vil det bli vurdert om registrerte innsamlinger bør ha en innsamlingskonto som begynner på et fast tall, for eksempel 90, tilsvarende ordningen som finnes i Sverige i dag. Komiteen ser at dette kan gjøre folk mer bevisste på hvem de gir penger til, og om vedkommende er registrert og undergitt innsyn og kontroll med innsamlingsmidlene.

Komiteen har merket seg at Kultur- og kirke departementet har foretatt en omfattende høring av forslaget til lov om registrering av innsamlingsaksjoner. Høringsinstansene som har avgitt uttalelse, er generelt positive til at det treffes tiltak for å styrke troverdigheten til innsamlinger i offentligheten.

Komiteen har spesielt merket seg at de frivillige organisasjonene som har kommet med høringsinnspill, er samstemte i at kontroll må utøves av et frittstående organ som ikke er knyttet til de offentlige myndighetene. Det vises til at en offentlig kontroll med frivillig innsamling vil bryte en tradisjon på frivillighetsområdet både i Norge og i utlandet.

Frivillighet Norge uttaler:

"Kontrollen med virksomhetene som søker registrering i Innsamlingsregisteret og tildeling av godkjenningsmerke, må imidlertid ligge hos et frittstående organ, som vi ser for oss er en videreutvikling av det vi i dag kjenner som Innsamlingskontrollen. Med frittstående organ mener vi at kontrollorganet ikke skal kunne instrueres eller overprøves av departementet eller annet offentlig organ. Kontrollorganet bør organiseres som en stiftelse og være eid av frivilligheten (...) Representanter uten direkte tilknytning til frivillig sektor bør utgjøre en majoritet i styret."

Komiteen viser til at kontrollorganet skal kunne slette eller nekte registrering av en innsamling når den ikke tilfredsstiller de krav som følger av loven eller kontrollorganets retningslinjer. Dette kunngjøres på kontrollorganets hjemmesider. Ved mistanke om

straffbar anvendelse av innsamlede midler skal registerfører vurdere om forholdet skal anmeldes til politiet.

En viktig del av kontrollorganets arbeid vil være å gi offentligheten tilgang til budsjetter og regnskap for innsamlingsaktiviteten til de organisasjoner og innsamlinger som er registrert. Komiteen er enig med departementet i at regnskap bør føres i henhold til God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner utarbeidet av Norsk Regnskapsstiftelse, og at innsendte regnskaper bør være reviderte. Det bør videre fastsettes et krav om at størst mulig andel av de innsamlede midler faktisk medgår til å finansiere den frivillige virksomheten de er innsamlet til inntekt for. I Sverige er dette kravet fastsatt til 75 pst. Her inngår imidlertid også offentlige støtteordninger ved beregning av kravet. Basert på høringsuttalelsene foreslår departementet derfor at kravet til overskuddsandel i denne omgang fastsettes til 65 pst., og at beregningen ses i sammenheng over tre år med sikte på å gi rom for blant annet omlegging og investeringer i innsamlingsaktiviteten. Målsettingen bør likevel være at satsen for minimumskravet vurderes hevet når registeret har vært i funksjon i 2-3 år. Komiteen deler dette synet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, slutter seg for øvrig til proposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre har merket seg at høringene ble gjennomført med kort frist, noe flere av høringsinstansene har bemerket. Disse medlemmer har også merket seg at det ble gitt betydelig forlenget høringsfrist for "Frivillighet Norge".

Disse medlemmer mener proposisjonen fremstår som svært kortfattet, og at flere tema med fordel kunne vært utdypet ytterligere. Dette gjelder blant annet spørsmål som registreringsplikt (eventuelt beløpsgrenser), rammene for administrasjonskostnader, forholdet mellom store og små aktører, og nærmere om hvordan kontrollorganet bør være forankret i frivilligheten selv. Disse medlemmer vil her særlig påpeke at det fremlagte forslaget overlater til det nye organet selv å utforme viktige kriterier for hvordan administrasjonskostnadene ved innsamlingsvirksomhet skal beregnes.

Disse medlemmer mener lovforslaget slik det nå ligger, praktisk sett betyr svært lite i forhold til den virksomheten som "Innsamlingskontrollen i Norge" i dag driver. Disse medlemmer kan derfor ikke se at dette er en hastesak.

Disse medlemmer mener det hadde vært en ubetinget fordel dersom spørsmålene om innsamlingskontroll hadde vært behandlet i sammenheng med, eller i kjølvannet av, den bebudede stortingsmeldingen om frivillighet. Disse medlemmer mener flere av de overnevnte spørsmålene da bør være grundigere utredet.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Ot.prp. nr. 47 (2006-2007) om lov om registrering av innsamlinger sendes tilbake til Regjeringen og fremmes som ny sak om kontroll av innsamlingsaksjoner i tilknytning til fremleggelsen av frivillighetsmeldingen."

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Ot.prp. nr. 47 (2006-2007) om lov om registrering av innsamlinger sendes tilbake til Regjeringen og fremmes som ny sak om kontroll av innsamlingsaksjoner i tilknytning til fremleggelsen av frivillighetsmeldingen.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til sine merknader og til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om registrering av innsamlinger

§ 1 Definisjon og formål

Formålet med loven er å medvirke til at midler som gis til innsamlinger i størst mulig grad gir overskudd til beste for det oppgitte formål med innsamlingen.

Med innsamling menes i denne lov enhver frivillig innsamling av penger eller gaver rettet mot offentligheten til inntekt for samfunnsnyttige formål.

§ 2 Registrering

Enhver innsamling som nevnt i § 1 første ledd kan på de vilkår som framgår av denne lov registreres i Innsamlingsregisteret. Registreringen skjer etter skriftlig melding til registreringsorganet. Den skriftlige meldingen skal utformes etter nærmere bestemmelser fastsatt av registreringsorganet, herunder bestemmelser om utforming av budsjett for innsamlingsaksjonen.

En alminnelig stiftelse utpekt av departementet skal være registreringsorganet.

§ 3 Innsamlingsmerke

Enhver innsamling som er registrert etter § 2, kan synliggjøre at den er registrert gjennom bruk av et særskilt innsamlingsmerke på innsamlingspersonell, innsamlingsmateriell og informasjon om innsamlingen. Registreringsorganet utformer innsamlingsmerket og fastsetter nærmere bestemmelser om hvordan merket skal benyttes.

§ 4 Avgift

Registrerte innsamlinger skal betale en avgift for registrering og kontroll etter nærmere satser fastsatt av registreringsorganet. Avgiftsstørrelsen for den enkelte innsamling skal beregnes ut fra innsamlingens budsjett, med endelig avregning når endelig regnskap foreligger.

§ 5 Regnskap

Regnskap for den enkelte innsamling skal sendes registreringsorganet innen 6 måneder etter utløpet av hvert kalenderår. Regnskap skal føres etter nærmere bestemmelse fastsatt av registreringsorganet og skal før innsending være revidert av registrert eller statsautorisert revisor.

§ 6 Minimumsandel til det oppgitte formål med innsamlingen

Alle registrerte innsamlinger skal ha et budsjett hvor minst 65 % av de innsamlede midler skal gå uavkortet til det oppgitte formålet med innsamlingen. Beregningen av minsteandelen kan skje i forhold til en tidsperiode på maksimalt 3 år. Registreringsorganet utarbeider nærmere retningslinjer for hvordan beregningen skal skje.

Oversikt over det økonomiske resultat i alle registrerte innsamlinger skal offentliggjøres av registreringsorganet, herunder hvor stor andel av de innsamlede midler som i henhold til budsjett og godkjent regnskap gikk til det oppgitte formålet med innsamlingen. Registreringsorganet fastsetter hvordan beregningen av det økonomiske resultat skal skje. Offentliggjøring skal skje på registreringsorganets hjemmeside senest en måned etter at årlig regnskap for innsamlingen er innsendt.

§ 7 Sletting mv.

Registreringsorganet kan slette eller nekte registrering av en innsamling når den ikke tilfredsstillter de krav som følger av denne lov 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 av registrering som følge av at innsamlingen avholdes i strid med bestemmelser i denne lov eller fastsatte ret-

ningslinjer, skal dette kunngjøres på registreringsorganets hjemmesider.

en innsamlingsaksjon, skal det vurderes om forholdet skal anmeldes til politiet.

§ 8 Anmeldelse

Får registreringsorganet mistanke om bedrageri, utroskap, underslag eller lignende i forbindelse med

§ 9 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 24. mai 2007

Gunn Karin Gjøl

fung. leder

Ulf Erik Knudsen

ordfører

