
Kartlegging av useriøse innsamlingsaktører

Resultat fra arbeidsgruppen nedsatt
av Kulturdepartementet

Kulturdepartementet

20. mai 2014



Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
1.1	Bakgrunn og mandat.....	3
1.2	Tilnærming	4
2	Sammenstilling av relevant dokumentasjon og regelverk	5
2.1	Innledning	5
2.2	Avgrensning	5
1.3	Tilnærming	5
2.4	Tilgjengelig dokumentasjon om useriøse aktører	6
2.5	Aktuelle ordninger og regelverk	8
3	Innsamlingsaktører som kan defineres som useriøse.....	17
3.1	Innledning	17
3.2	Avgrensning.....	17
3.3	Tilnærming	17
3.4	Sammenstilling vekting av momenter	18
4	Foreslåtte tiltak med underliggende vurderinger	23
4.1	Innledning	23
4.2	Tilnærming	23
4.3	Oppsummering av anbefalte tiltak og vurderinger	23
5	Oppsummering.....	33
5.1	Innsamlingsaktører som kan defineres som useriøse.....	33
5.2	Forslag til tiltak	33

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

I 2013 ble Innsamlingsregisteret evaluert.¹ Formålet med evalueringen var å undersøke hvordan lov om Innsamlingsregisteret virket i forhold til ønskede mål samt vurdere behovet for eventuelle endringer. Evalueringen viser at brorparten av informantene mener at loven i utgangspunktet har gode intensjoner, men at den har fått uheldige og uintenderte konsekvenser slik registeret er innrettet i dag. Et viktig funn i evalueringen er at informantene mener at Innsamlingsregisteret ikke har den nytteverdien som var tiltenkt da loven kom.

Evalueringen avdekket en rekke områder hvor det er behov for justeringer i hvordan Innsamlingsregisteret fungerer i dag. En av anbefalingene i evalueringen er at problemet med useriøse aktører burde analyseres nærmere. Som en oppfølging av dette nedsatte Kulturdepartementet en arbeidsgruppe som skulle identifisere de useriøse aktørene og se nærmere på denne problemstillingen. PwC fikk i oppdrag å lede og fasilitere arbeidsgruppen. Den konkrete forespørselen fra Kulturdepartementet innebærer i hovedtrekk å:

- beskrive og avgrense innsamlingsaktiviteter og innsamlingsaktører som kan defineres som useriøse
- dokumentere og analysere informasjon og dokumentasjon som er tilgjengelig om useriøse innsamlingsaktiviteter og innsamlingsaktører
- redegjøre for relevante bestemmelser i gjeldende regelverk og påpeke eventuelle behov for å styrke mulighetene for straffeforfølgning av useriøse aktører
- vurdere andre tiltak enn registreringsplikt og statlig kontroll av innsamlinger, som vil kunne gjøre det lettere å skille de useriøse aktørene fra de seriøse, og gjøre det vanskeligere for useriøse aktører å drive innsamlingsaktivitet.

Det ble nedsatt en arbeidsgruppe bestående av fagpersoner med kjennskap til frivillig sektor og frivillige organisasjoners innsamlingsaktivitet, relevant regelverk for kontroll av innsamlinger samt ordninger som berører frivillige organisasjoners innsamling av penger og gaver. Følgende aktører har vært representert i arbeidsgruppen:

- Frivillighet Norge
- Norges Innsamlingsråd
- Stiftelsen Innsamlingskontrollen
- Politiets sikkerhetstjeneste
- ØKOKRIM
- Forbrukerombudet
- Lotteri- og stiftelsestilsynet
- Skattedirektoratet

I tillegg har Barne- og likestillingsdepartementet, Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet vært representert som observatører.

PwC's rolle har vært firedelt:

1. Fasilitere og lede diskusjonene i den oppnevnte arbeidsgruppen, herunder bidra med egen kompetanse inn i diskusjonene samt klargjøre, definere og avgrense problemstillinger.
2. Sikre at all nødvendig dokumentasjon og informasjon fremkommer gjennom fremlegg fra arbeidsgruppens deltakere samt arbeidsgruppens diskusjoner.

¹ Evaluering av Innsamlings-registeret, rapport til Kulturdepartementet av 30. august 2013

3. Kartlegge og sammenstille informasjon som kommer frem i arbeidsgruppemøtene sammen med eventuelt annen innhentet dokumentasjon, uten å foreta egne ytterligere redegjørelser eller analyser.
4. Oppsummere arbeidet i en rapport. Rapporten vil inneholde en oppsummering av de sentrale problemstillingene som har blitt diskutert i arbeidsgruppen samt gruppens forslag til anbefalte tiltak.

Arbeidsgruppen fikk i oppgave å fremskaffe relevant informasjon og dokumentasjon før hvert møte, og forberede underlagsmateriale for hver diskusjon. Nedenfor redegjøres det nærmere for hvordan arbeidsgruppemøtene er forberedt og gjennomført.

1.2 Tiltærming

Det er gjennomført tre arbeidsgruppemøter:

1. Oppstartsmøte/forankring 6. februar 2014.
2. Diskusjon og analyse av kjerneproblematikk 26. februar 2014.

Momenter for hva som er å anse som en useriøs og seriøs aktør ble vurdert og vektet.

3. Diskutere funn, forslag og vurdering av tiltak 12. mars 2014.

Forslag til tiltak ble diskutert og vurdert opp mot i hvilken grad tiltaket kunne antas å ha en effekt på begrensning av useriøse aktører.

Til hvert arbeidsmte utarbeidet PwC agenda og forberedte arbeidsgrunnlaget for arbeidsmtene. Det ble lagt opp til en delaktig og interaktiv arbeidsform hvor deltakerne jobbet både i grupper og i plenum. Som forberedelse til mtene fikk arbeidsgruppen i oppdrag å gi innspill til utvalgte problemstillinger som deretter ble diskutert samlet i arbeidsgruppen. Deltakerne fikk fremmet sine synspunkter og forslag og PwC sammenfattet disse i etterkant. Etter hvert mte sendte PwC ut en oppsummering som deltakerne fikk anledning til å verifisere.

Problemstillinger og funn diskutert i arbeidsgruppen er sammenfattet i denne rapporten.

2 Sammenstilling av relevant dokumentasjon og regelverk

2.1 Innledning

Dette kapitlet besvarer følgende punkter i mandatet:

- Dokumentere og analysere informasjon og dokumentasjon som er tilgjengelig om useriøse innsamlingsaktiviteter og innsamlingsaktører.
- Redegjøre for relevante bestemmelser i gjeldende regelverk.

2.2 Avgrensning

Vedrørende mandatets punkt om å: "redegjøre for relevante bestemmelser i gjeldende regelverk " er det i samråd med departementet besluttet følgende:

- Redegjørelsen skal ikke være uttømmende. Rapporten skal vise til sentrale lover og bestemmelser som arbeidsgruppens medlemmer fremlegger. Gjengivelsen av regelverket skal være en ren faktabeskrivelse uten analyse.
- PwC skal sammenstille det som fremkommer i arbeidsgruppemøtene uten å foreta egne ytterligere redegjørelser eller analyser.

Vedrørende mandatets punkt om å: "dokumentere og analysere informasjon og dokumentasjon som er tilgjengelig om useriøse innsamlingsaktiviteter og innsamlingsaktører" er det i samråd med departementet besluttet følgende:

- Det er arbeidsgruppen som skal gjennomføre dokumentanalysen og vurdere tiltak i og mellom arbeidsgruppemøtene. PwC vil delta i diskusjonene samt oppsummere og sammenfatte det som fremkommer i arbeidsgruppemøtene.

Analysene skal bygge på foreliggende informasjon og data som arbeidsgruppen har kjennskap til. PwC skal ikke innhente ytterligere dokumentasjon, foreta utfyllende intervjuer med andre aktører eller gjøre selvstendige analyser utover det som fasiliterer og delegeres arbeidsgruppens medlemmer.

1.3 Tilnærming

Arbeidsgruppens medlemmer ble i forkant av andre arbeidsgruppemøte bedt om å sende inn relevant dokumentasjon, det vil si alt som kunne si noe kvalitativt om problemstillinger knyttet til useriøse aktører og useriøse innsamlingsaktiviteter. I tillegg ble medlemmene bedt om å sammenfatte/ lage en kortfattet kulepunkts-liste over hovedpoengene, med henvisning til kilden.

PwC sammenstilte det innsendte materialet i et ca. 50-siders dokument. Dokumentet inneholdt i stor grad gjengivelse av aktuelle bestemmelser i lov og forskrift, samt forarbeider og artikler.

Dokumentet ble sendt til arbeidsgruppen på høring. Det kom i liten grad kommentarer til dokumentasjonen utover at tre aktører foretok en ytterligere presisering av tidligere innsendte sammenstillinger.

Kulturdepartementet har på denne bakgrunn bearbeidet teksten og lagt til beskrivelser av relevante ordninger og regelverk. Det er blant annet tatt inn høringsuttalelser fra Frivillighet Norge, Innsamlingsrådet og IK innsendt i forbindelse med evalueringen av Innsamlingsregisteret.

Beskrivelsene er sendt til arbeidsgruppen på høring. PwC kan imidlertid ikke verifisere at alle relevante bestemmelser i gjeldende regelverk er tilstrekkelig redegjort for eller at all informasjon og dokumentasjon som er tilgjengelig om useriøse innsamlingsaktiviteter og innsamlingsaktører, er fremlagt.

2.4 Tilgjengelig dokumentasjon om useriøse aktører

Av det materialet som arbeidsgruppen har fremskaffet og sammenstilt, er det lite konkret dokumentasjon som omhandler omfanget av problemet med useriøse aktører. Unntaket er Forbrukerombudets statistikk og rapportering på bruken av telefonsalg som innsamlingsaktivitet.

Forbrukerombudet

Forbrukerombudet mottar årlig et større antall klager fra forbrukere relatert til ulike former for henvendelser fra frivillige organisasjoner. En samlet statistikk for perioden 1. juni 2009 og frem til februar 2014 viser at det er kommet inn 511 skriftlige klager på frivillige organisasjoner knyttet til telefonsalg, uadressert reklame, adressert reklame med vedlagt faktura og lignende. Forbrukerombudet presiserer at det ligger en del mørketall bak statistikken ettersom deres system først og fremst er et saksbehandlingsverktøy, hvilket gjør det noe utfordrende å hente ut en helt presis statistikk om dette. I tillegg til skriftlige klager mottar Forbrukerombudet også en god del muntlige henvendelser fra forbrukere som relaterer seg til frivillige organisasjoners innsamlingsaktiviteter.

Forbrukerombudet har siden ny markedsføringslov trådte i kraft i 2009 kommet med en årlig rapport over klagestatistikk på telefonsalg, samt en redegjørelse for problemstillinger knyttet til salgsformen. Av Forbrukerombudets rapport fra 2013 fremgår det blant annet at:

- Aggressiv innsamlingsvirksomhet er blant områdene som har ført til forbrukerklager i rapporteringsperioden.
- Ombudet får klager fra forbrukere som får tilsendt fakturaer fra frivillige organisasjoner som de hevder at de ikke har takket ja til.
- Klagen viser at det er et forbrukerproblem at det ikke er innført et tilsvarende krav om skriftlig tilbud og aksept ved telefonsalg fra frivillige organisasjoner.
- Mange av klagen dreier seg om alminnelig innsamling, og faller dermed utenfor forbudet mot negativt salg i mfl. § 11.

På bakgrunn av klager fra forbrukere, politianmeldte Forbrukerombudet i 2010 personer i et telefonsalgsselskap og organisasjonene som det ble samlet inn penger på vegne av, for bedrageri. Det viste seg at pengene som ble samlet inn av disse i svært liten grad gikk til de påståtte formålene. Av 29 millioner innsamlede kroner, hadde mindre enn to prosent gått til humanitært arbeid. Saken viser at nordmenns giverglede er stor, men at mange gir uten at de med sikkerhet vet hva pengene går til.

Forbrukerombudet mener at innsamlede penger som ikke går til det formål givene har trodd eller forutsatt er et problem, også utover bedrageritilfeller. Mange ideelle organisasjoner samler inn penger gjennom

telefonhenvendelser. Callsentere driver kommersielt og tar betalt for en slik jobb. Hvor stor del av midlene som tilfaller den ideelle organisasjonen der callsenter benyttes, er ofte uvisst for den som gir. De senere årene har det blitt publisert en rekke artikler hvor det har kommet frem at callsenterne har tatt opp til 90 % av pengene som har blitt samlet inn til ulike hjelpeorganisasjoner. Det kan derfor stilles spørsmål ved egnetheten av telefon som innsamlingskanal. Det kan også stilles spørsmål ved om det bør finnes en grense for hvor lite som kan gå til det oppgitte formålet for at en innsamling skal være lovlig. Etter Forbrukerombudets syn bør det stilles krav til at det ved innsamling av penger alltid opplyses hvor mye som når fram til formålet.

Stiftelsen innsamlingskontrollen

Stiftelsen Innsamlingskontrollen lanserte i mars 2014 en OBS-liste med et utvalg organisasjoner som de mener giverne bør være på vakt overfor. OBS-listen inneholder p.t. opplysninger om 13 organisasjoner. Listen er laget på bakgrunn av henvendelser som Innsamlingskontrollen har fått vedrørende organisasjoner som ikke er registrert i Innsamlingsregisteret. De fleste spørsmål dreier seg om seriøsitet. Innsamlingskontrollens oppgave er å ivareta allmennhetens interesse i at innsamlinger til ideelle og allmenntilgynnslige formål organiseres og gjennomføres på en betryggende måte. Det ligger også innenfor deres formål å bevisstgjøre givere samt å advare mot mulige useriøse innsamlinger og organisasjoner. Ett av kriteriene som Innsamlingskontrollen mener kjennetegner en seriøs organisasjon er at den er åpen og gir opplysninger både om økonomiske og organisatoriske forhold. Dersom man ikke gjør det, anser Innsamlingskontrollen det som et klart tegn på at virksomheten som utøves ikke er seriøs. OBS-listen over organisasjoner hvor det har fremkommet negative opplysninger av ulik grad er laget på bakgrunn av disse vurderingene. De har for samtlige organisasjoner som er innført i listen bedt om å få tilsendt regnskap, vedtekter, opplysninger om styret, daglig leder og revisor. Organisasjonene er inngående gjort oppmerksom på bakgrunnen for henvendelsen. Det er presisert at manglende svar eller vilje til å gi opplysninger anses som en klar indikasjon på at man utøver en virksomhet som ikke tilfredsstillende de grunnleggende krav om åpenhet som bør gjelde for denne type virksomhet. Dette gjelder både i forhold til økonomi og det organisatoriske/styringsmessige. Innsamlingskontrollen opplyser at OBS-listen ikke er uttømmende og at det i tillegg finnes en rekke organisasjoner det kan være grunn til å tenke seg om før man støtter. OBS-listen vil jevnlig revideres og det vil bli foretatt en løpende vurdering i forhold til de opplysninger som blir gitt. Innsamlingskontrollen oppfordrer givere om å tipse om organisasjoner de har spørsmål rundt.

Nasjonal risikovurdering

En nasjonal risikovurdering for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering ble lagt frem i mars 2014². Risikoanalysen er foretatt av en arbeidsgruppe nedsatt og ledet av Justis- og beredskapsdepartementet. Rapporten synliggjør hvilke trusler som foreligger, hvilke sårbarheter som er identifisert innen bekjempelsen av områdene, og hvordan truslene kan utnytte sårbarhetene. Blant annet omtales uformelle verdioverføringssystemer/hawala, som ikke er registrert som betalingsforetak, som en trussel. I rapporten heter det:

“Antallet uregistrerte hawalaforetak er naturligvis vanskeligere å anslå. EFE [Enheten for finansiell etterretning] kjenner til en rekke personer og organisasjoner (ofte registrert som forening, lag eller innretning i Brønnøysundregistrene) som opererer slike tjenester (...) Noen av aktørene som mistenkes å drive ulovlig pengeoverføring har navn som angir at de driver med pengeoverføring, mens andre registrerer seg som frivillige eller veldedige organisasjoner. Disse vil til dels kunne drive ulovlig pengeoverføring, bevisst eller ubevisst, i tillegg til eventuelle frivillige aktiviteter” (side 32-33).

“Hvert år blir betydelige pengesummer sendt ut av landet av frivillige organisasjoner med det formål å støtte veldedig virksomhet. Både norsk og internasjonal erfaring viser at slike pengeoverføringer i enkelte tilfeller har tilfalt organisasjoner med terrortilknytning. Det kan likevel sies på generelt grunnlag at de store og veletablerte frivillige og humanitære organisasjonene har gode kontrollsystemer og etterlever myndighetenes krav om registrering og kontroll på hva midlene blir brukt til. Derimot erfarer man i

² *Nasjonal risikovurdering. Hvitvasking og terrorfinansiering i Norge*. Rapport. Justis- og beredskapsdepartementet. Jf. omtale av saken på regjeringen.no.

Norge at flere foretak som driver med betalingsformidling ikke registrerer seg som det, men velger å registrere seg som frivillig organisasjon. Foretakene innehar da ikke konsesjon fra Finanstilsynet for å drive med betalingsformidling eller agentavtale med et EØS-registrert betalingsforetak. Disse selskapene følger heller ikke opp myndighetenes krav om rapportering til valutaregisteret og EFE om mistenkelige transaksjoner i henhold til hvitvaskingsloven. Det fører igjen til at myndighetenes kontroll på opprinnelig avsender og endelig mottaker forblir skjult, og slike transaksjoner kan bli brukt både for å hvitvaske penger og finansiere terrorisme” (side 40)

Når det gjelder terrorfinansiering omtales også pengeinnsamlinger som en trussel. I rapporten heter det:

“Det er grunn til å tro at penger som er blitt samlet inn i Norge, ved noen anledninger har blitt brukt til å finansiere terrorisme eller grupper som er kjent for å bruke terrorisme som virkemiddel. PST er også kjent med at personer som kan knyttes til ekstrem islamisme driver oppsøkende virksomhet opp mot moskemiljøene. Der samles det inn store beløp i moskeer, i islamske kulturforeninger, på seminarer, konferanser og gjennom private donasjoner. Organisasjoner som kan knyttes til ekstrem islamisme har sendt ut flygeblader, brukt aviser og websider for å spre informasjon om donasjoner til pågående innsamlinger. Givere kan bli forledet til å tro at pengene går til humanitære formål, mens det i realiteten kan misbrukes blant annet til finansiering av terror.” (side 39)

Sårbarhetene som påpekes i analysen gjelder blant annet lovreguleringen av pengeinnsamlinger som gir en åpning for uønskede aktører, og ordningen for registrering av frivillige organisasjoner som gjør det mulig å overføre penger til utlandet uten større kontroll eller rapporteringsplikt til Valutaregisteret (side 54).

2.5 Aktuelle ordninger og regelverk

I det følgende gis en kort beskrivelse av aktuelle ordninger og regelverk.

Registrering av innsamlinger

Innsamlinger kan på de vilkår som fremgår av lov om registrering av innsamling av 29. juni 2007 nr. 87 (innsamlingsregistreringsloven), registreres i Innsamlingsregisteret. 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 loven enhver frivillig innsamling av penger eller gaver rettet mot offentligheten til inntekt for samfunnsnyttige formål. Enhver innsamling som er registrert kan bruke et særskilt innsamlingsmerke på innsamlingspersonell, innsamlingsmateriell og informasjon om innsamlingen. Alle registrerte innsamlinger skal ha et budsjett hvor minst 65 % av de innsamlede midler skal gå uavkortet til det oppgitte formålet med innsamlingen. 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.

Innsamlingskontrollen er registerfører for Innsamlingsregisteret, og har rollen som kontrollorgan for de organisasjoner som registrer seg i Innsamlingsregisteret. For å bli registrert 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 årene³. Registreringsavgiften utgjør kr. 5000 (engangsbeløp ved førstegangsregistrering) og en årsavgift faktureres etterskuddsvis, og utgjør 1-2 promille av brutto inntekter. Det er en maksgrense på kr. 40 000. 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.

³ <http://www.innsamlingskontrollen.no/xp/pub/topp/innsamlingsregisteret/soknader>

I Norge er det altså ikke knyttet reguleringer eller krav til å starte innsamlinger av penger til et ønsket formål. Det er frivillig å registrere innsamlinger og underlegge seg den kontrollen som følger av loven. Antallet registrerte innsamlingsorganisasjoner 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 over 31 000 organisasjoner registrert i Frivillighetsregisteret, og rundt 500 organisasjoner er registrert hos Skatteetaten som gir givne mulighet til skattefradrag.

Etter lovens § 7 og dens forarbeider kan Innsamlingskontrollen slette eller nekte registrering av en innsamling når den ikke tilfredsstiller 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. Får Innsamlingskontrollen mistanke om bedrageri, utroskap, underslag eller lignende i forbindelse med en innsamlingsaksjon, skal det vurderes om forholdet skal anmeldes til politiet, jf. Lovens § 8. Utover dette har Innsamlingskontrollen ingen formelle sanksjonsmuligheter.

Stortinget vedtok i juni 2013 endringer i politiloven § 14 om at kommunene i politivedtekter kan sette vilkår for pengeinnsamling på offentlig sted til egne eller andres formål. Det ble videre åpnet for at politiet kan pålegge meldeplikt og føre et register over pengeinnsamlere. Justis- og beredskapsdepartementet sendte 21. mars 2014 et forslag til endring i politiloven på høring der det gis adgang for kommunene til å forby tiggings på offentlig sted. Adgangen til alternativt å sette vilkår for tiggings foreslås opprettholdt. Departementet foreslår videre at man ikke tar sikte på å opprette et sentralt register over pengeinnsamlere.

Frivillighetsregisteret

Frivillige organisasjoner kan velge å registrere seg i Frivillighetsregisteret etter reglene i lov om registrering av frivillig virksomhet av 29. Juni 2007 nr. 8 (Frivillighetsregisterloven). 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. I april 2014 er rundt 31 000 organisasjoner registrert i Frivillighetsregisteret. Registrering i frivillighetsregisteret er en rett som tilordnes organisasjoner som driver frivillig virksomhet. Frivillig virksomhet er definert som aktiviteter som ikke er fortjenestebasert. Som registreringsenhet regnes blant annet foreninger, stiftelser og aksjeselskap som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet.

Det er en forutsetning etter lovens § 5 at de enheter som skal registreres er knyttet til Enhetsregisteret. Registreringen forutsetter at registreringsenhetene avgir visse opplysninger til registeret, herunder bl.a. informasjon om enhetens foretaksnavn eller navn, adresse, organisasjonsform, formål (art/bransje), daglig leder, forretningsfører, innehaver eller tilsvarende kontaktperson, jf. § 5 i Lov om Enhetsregisteret av 3. juni 1994 nr. 15.

Registrering i Frivillighetsregisteret gir blant annet den frivillige virksomheten adgang til deltakelse i grasrotandelen og ordningen for merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner. Det stilles også krav om registrering i Frivillighetsregisteret for å kunne registrere seg i Innsamlingsregisteret samt delta i enkelte andre tilskuddsordninger. Det koster 250 kr. å registrere seg i Frivillighetsregisteret, og registeret har en årsavgift på 135 kr.

Opplysninger registrert i Frivillighetsregisteret er offentlig tilgjengelige.

Gavefradragsordningen

Skattyter kan på bestemte vilkår og innenfor bestemte beløpsbegrensninger få fradrag for pengegave til visse frivillige organisasjoner, jf. skatteloven § 6-50⁴. For at det skal kunne gis fradrag, må mottakeren være et selskap, stiftelse eller sammenslutning som oppfyller følgende vilkår:

- har sete i Norge eller i en annen EØS-stat
- ikke har erverv til formål
- oppfyller visse krav til aktivitet, se nedenfor
- er registrert i Enhetsregisteret, eller i et relevant offentlig register i hjemstaten for den aktuelle organisasjonen

Selskaper og sammenslutninger må i tillegg ha nasjonalt omfang 1. januar i det år gaven gis, jf. skatteloven § 6-50 annet ledd første punktum. For stiftelser gjelder ikke noe slikt krav. Stiftelser må derimot motta offentlig støtte fra stat, fylkeskommune eller kommune i det år gaven gis. En utenlandsk stiftelse må fremlegge bekreftelse på at den mottar offentlig støtte i hjemlandet.

Lokale organisasjoner som ikke har nasjonalt omfang kan ved å slutte seg til en sentralorganisasjon bli en del av en større organisasjon som regnes å ha nasjonalt omfang. Det stilles imidlertid et minstekrav til formell/organisatorisk binding mellom de enkelte underorganisasjonene før de som kollektiv kan regnes å ha nasjonalt omfang. Det kreves at underorganisasjonene er bundet av ett felles formål, samt at formålet fremgår av den sentrale organisasjonens vedtekter. Det er videre en forutsetning at det er det sentrale ledd som fører regnskap over mottatte gaver og som gir de nødvendige opplysninger i maskinlesbar form til Skattedirektoratet innen fastsatte frister.

Det er videre et krav at organisasjonen som mottar gaven minst må drive en av følgende aktiviteter

- omsorgs- og helsefremmende arbeid for barn eller ungdom, og for eldre, syke, funksjonshemmede eller andre svakstilte grupper
- barne- og ungdomsrettet arbeid innen musikk, teater, litteratur, dans, idrett, friluftsliv o.l.
- religiøs eller annen livssynsrettet aktivitet
- aktivitet til vern av menneskerettigheter eller utviklingshjelp
- katastrofehjelp og virksomhet til forebygging av ulykker og skader
- kulturvern, miljøvern, naturvern eller dyrevern

Organisasjonen mv. må selv søke skattekontoret om forhåndsgodkjenning etter skatteloven § 6-50. Det er skattekontoret som tar stilling til om organisasjonen tilfredsstiller vilkårene for å motta gave med fradragsrett for giveren. Kommer skattekontoret til at vilkårene er oppfylt, sendes kopi av forhåndsgodkjenningen til Skattedirektoratet. Dersom Skattedirektoratet ikke har innvendinger mot godkjenningen vil organisasjonen bli ført opp på listen over godkjente organisasjoner på skatteetaten.no.

Finansdepartementet kan bestemme at organisasjoner som ellers oppfyller vilkårene i gavefradragsordningen ikke kan motta gaver med rett til fradrag for giver, jf. skatteloven § 6-50 fjerde ledd. Bestemmelsen skal sikre norsk oppfølging av vedtak i FNs sikkerhetsråd. Et slikt vedtak kan gjelde både for organisasjoner som allerede er godkjent og for organisasjoner som oppfyller vilkårene, men som ennå ikke er godkjent.

Det er et vilkår for fradrag at mottatte gaver innberettes i maskinlesbar form til Skattedirektoratet fra organisasjonens sentrale ledd, jf. F19.11.1999 Forskrift til utfylling og gjennomføring av skatteloven (FSFIN) § 6-50-3 annet ledd. Skattytere som gir gaver til utenlandske organisasjoner mv. med sete i EØS-området må selv gi opplysninger om gaven i sin selvangivelse. Skattyter må på forespørsel kunne fremlegge kvittering fra organisasjonen over mottatt gave. Kvitteringen må inneholde alle opplysninger som er nødvendig for riktig fastsetting av fradraget, herunder givers navn, adresse, norsk fødselsnummer/organisasjons-nummer og

⁴ I Lignings-ABC 2013/2014 under emnet "Gaver og tilskudd utenfor arbeidsforhold" pkt. 8, side 660-664, er reglene nærmere beskrevet. Se <http://www.skatteetaten.no/no/radgiver/rettetkilder/handboker/lignings-ABC>

gavebeløp i norske kroner. Dersom gavene overstiger kr 10 000 i året er det et krav at regnskapet blir revidert av revisor, jf. (FSFIN § 6-50-3 første ledd).

Skattedirektoratet utarbeider så langt som mulig årlig en offentlig tilgjengelig liste over alle organisasjonene som har mottatt fradragsberettiget gave etter skatteloven § 6-50, med oversikt over samlet gavebeløp for den enkelte organisasjon. Når det gjelder de nærmere krav som stilles for fradragsrett vises til den nevnte forskrift FSFIN § 6-50, samt F17.09.2013 Samleforskrift om tredjeparts opplysningsplikt § 5-9 G Gaver til visse frivillige organisasjoner mv.

Regnskapsregisteret

Økonomiske foreninger med salgsinntekter over 2 millioner kroner i året samt andre foreninger som i året har hatt eiendeler med verdi over 20 millioner kroner eller et gjennomsnittlig antall ansatte høyere enn 20 årsværk, er regnskapspliktige etter regnskapsloven av 17. juli 1998 § 1-2 første ledd. Dersom en virksomhet er organisert som et aksjeselskap eller stiftelse har den årsregnskapsplikt uavhengig av virksomhetens størrelse eller om det drives økonomisk virksomhet.

Regnskapspliktige skal sende inn opplysninger til Regnskapsregisteret i samsvar med bestemmelser i og i medhold av regnskapsloven, jf. bl.a. § 8-2. Årsregnskapet skal omfatte all virksomhet som drives av organisasjonen. Etter regnskapsloven § 4-1 tredje ledd kan regnskapspliktige foreninger, stiftelser og enkeltpersonforetak som ikke har økonomisk vinning som formål, fravike enkelte av de grunnleggende regnskapsprinsippene i regnskapsloven dersom dette er tillatt etter god regnskapsskikk. Innholdet i god regnskapsskikk for slike organisasjoner kommer i hovedsak til uttrykk gjennom anbefalingene i den foreløpige standarden NRS(F) "God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner" utgitt av Norsk Regnskapsstiftelse.

Organisasjoner som har årsregnskapsplikt, jf. reglene ovenfor, har også bokføringsplikt etter bokføringsloven av 19. november 2004 § 2 første ledd. Det samme har alle organisasjoner selv om de ikke har årsregnskapsplikt, dersom de har plikt til å levere næringsoppgave etter ligningsloven, eller omsetningsoppgave etter merverdiavgiftsloven. Det vises til bokføringsloven § 2 annet ledd.

Frivillige organisasjoner som ikke har innsendelsesplikt til Regnskapsregisteret etter reglene i regnskapsloven § 8-2, kan velge å påta seg en slik plikt etter § 7 i lov om register for frivillig virksomhet (frivillighetsregisterloven). Forskrift til lov om register for frivillig virksomhet angir nærmere regler for frivillig rapportering av regnskapsopplysninger, jf. kapittel 6 §§ 11-22. Bestemmelsene bygger på regnskapsstandarden for ideelle organisasjoner utgitt av Norsk Regnskapsstiftelse.

Lotteriregisteret

Lotteriregisteret inneholder oversikt over godkjente aktører i lotterimarkedet, lotteritillatelser og bingotillatelser. Lotteritilsynet gir tillatelse og godkjenning etter lov om lotterier (lotteriloven) og sentrale forskrifter, og skal føre kontroll med at bestemmelser som er gitt blir overholdt. I henhold til lov om lotterier § 6 kan tillatelse til å avholde lotteri gis til landsdekkende, regionale eller lokale organisasjoner eller foreninger som i sin virksomhet ivaretar formål som nevnt i § 5 første ledd innenfor det området som lotteriet foregår.⁵ Slike organisasjoner eller foreninger kan også gis tillatelse til å avholde lotterier til inntekt for humanitær virksomhet utenfor dette området.

Organisasjoner og foreninger mv. som skal avholde lotteri med omsetning over kr 200 000, må godkjennes av Lotteritilsynet etter Lotteriloven § 4b. Godkjenning kan bare gis til organisasjoner og foreninger som er registrert i Enhetsregisteret og som ivaretar samfunnsnyttige eller humanitære formål.

Organisasjoner som i sin virksomhet ivaretar formål som nevnt i lotteriloven § 5 første ledd, kan uten tillatelse avholde forhånds- og etterhåndstrukne lotteri med omsetning inntil kr 200 000 per kalenderår. Gjennomføring av lotteriet kan ikke overlates til medhjelper mot betaling. Første ledd gjelder også for lokale og regionale ideelle og frivillige organisasjoner, der lotteriets inntekter ikke skal benyttes til kommersielt basert virksomhet

⁵ § 5. Lotteriers formål, første ledd: "Lotteri kan bare avholdes til inntekt for et humanitært eller samfunnsnyttig formål".

eller til ivaretagelse av offentlige oppgaver. Melding om lotteri som nevnt i første ledd skal sendes Lotteritilsynet senest 14 dager før loddsalget begynner. Melding skal sendes på fastsatt skjema og registreres i sentralt register. Etter avslutning av lotteriet skal det sendes ny melding til Lotteritilsynet på fastsatt skjema innen 1 måned. Organisasjonene kan ikke avholde nytt lotteri før det er sendt melding om avslutning. Lotteri under 200 000 blir i dag ikke registrert – kun meldt inn til Lotteritilsynet som sjekker hvorvidt lotteriet kommer inn under regelverket.

Markedsføringsloven

Markedsføringsloven (mfl.) kapittel 3 inneholder bestemmelser knyttet til særlige former for markedsføring, herunder fra frivillige organisasjoner. Forbrukerombudet fører tilsyn med disse reglene ut i fra hensynet til forbrukerne.⁶

Markedsføring ved telefon

Forbrukere kan reservere seg mot markedsføring ved telefon fra næringsdrivende og frivillige organisasjoner, jf. mfl. § 12 første ledd. Reservasjon registreres i Reservasjonsregisteret. Forbrukeren må særskilt angi om reservasjonen også skal gjelde markedsføring fra frivillige organisasjoner. I tillegg kan forbrukeren reservere seg direkte hos næringsdrivende/frivillige organisasjoner.

Over to millioner nordmenn har i dag reservert seg mot telefonsalg i Reservasjonsregisteret. Nesten like mange har reservert seg mot henvendelser fra frivillige organisasjoner. (Se Brønnøysundregistrenes årsmelding om reservasjoner i registeret)

Det er i utgangspunktet forbudt for næringsdrivende/frivillige organisasjoner å rette markedsføring ved telefon til forbrukere som har reservert seg, jf. mfl. § 13 første ledd. Markedsføring ved telefon er likevel tillatt dersom forbrukeren:

- uttrykkelig har anmodet om å bli kontaktet av den næringsdrivende/den frivillige organisasjonen til tross for reservasjonen, jf. mfl. § 13 andre ledd.
- er eksisterende kunde/bidragster hos den aktuelle næringsdrivende/frivillige organisasjonen, jf. mfl. § 13 tredje ledd.

Norges Innsamlingsråd har samarbeidet med Forbrukerombudet om Bransjenorm for frivillige organisasjoners behandling av personopplysninger.⁷ Formålet med bransjenormen er å klargjøre hvordan den tredje sektor definerer og utøver godt personvern for medlemmer, frivillige og støttespillere. Dokumentet fastsetter hvordan personopplysningsloven skal gjennomføres i den tredje sektor.

Uenighet mellom Forbrukerombudet og organisasjonene om tolkningen av begrepet "eksisterende kundeforhold" i frivillig sektor førte til en tolkningsuttalelse fra Markedsrådet om forståelsen av bestemmelsen i 2012. I Markedsrådets tolkningsuttalelse fremgår det at:

- Det må foretas en konkret vurdering av hvorvidt støtten til en frivillig organisasjon gjør det naturlig med videre kontakt.
- I vurderingen skal det tas utgangspunkt i hva forbrukeren, ikke organisasjonen, forventer av kontakt.
- Ett enkeltstående bidrag til en frivillig organisasjon vil ikke i seg selv være tilstrekkelig til at det etableres et eksisterende kundeforhold, men etter omstendighetene vil det kunne etableres et eksisterende kundeforhold også ved enkeltstående bidrag dersom "forbrukeren har ytret ønske om å bli kontaktet igjen".

⁶ Forbrukerombudet har utarbeidet veiledninger om blant annet regelverket for telefonsalg. Markedsføring via e-post, SMS o.l. og retningslinjer for stands- og dørsalg. Se <http://www.forbrukerombudet.no/lov-og-rett/veiledninger-og-retningslinjer>.

⁷ Norges innsamlingsråd har mer informasjon om bransjenormen på sine nettsider <http://www.innsamlingsradet.no/bransjenormen/>

- En rekke enkeltbidrag vil også kunne anses som et ønske om videre kontakt.

Norges innsamlingsråd har utarbeidet noen kortere huskelister som er basert på Bransjenormen. I 2011 har «Godt telefonvett» for bruk av telefon i innsamling blitt supplert med «Godt elektronisk vett» for bruk av sms og e-post i innsamling, samt fem «Regler for god innsamlings-skikk». De fem reglene for god innsamlings-skikk er:

1. Respektere forbrukernes ønske om reservasjon mot henvendelser
2. Gi god informasjon til nye bidragsytere
3. Aktivt bruk av samtykke i innsamlingsarbeidet
4. Samarbeide med Forbrukerombudet
5. Sørge for god adressekvalitet

Reglene er en konsentrert oppsummering av de viktigste prinsippene i bransjenormen og en nyttig rettesnor i det daglige arbeidet med innsamling.

Næringsdrivende og frivillige organisasjoner er pålagt å oppdatere sitt adresseregister mot Reservasjonsregisteret før første gangs henvendelse og før henvendelse den måned markedsføring utføres, jf. mfl. § 12 andre ledd. Dette for å unngå å kontakte forbrukere som har reservert seg.

Angrerettloven har også regler knyttet til telefonsalg. Ved telefonsalg til forbruker oppstiller angrerettloven § 7 og § 10 a krav om såkalt skriftlig tilbud og aksept. Kravet om skriftlig aksept innebærer at et salgstilbud gitt på telefon må aksepteres skriftlig av forbrukeren for at bindende avtale skal være inngått. Det følger uttrykkelig av bestemmelsene at disse kravene ikke gjelder ved oppringning om salg av varer eller tjenester fra frivillige organisasjoner.

Reglene i markedsføringsloven og angrerettloven om telefonsalg ble innstrammet i 2009. Departementet har siden fulgt nøye med på utviklingen på området. I 2014 vil lovene bli evaluert, og som et ledd i dette har Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) i 2013 utarbeidet en rapport om telefonsalg og telefonhenvendelser til forbrukere på oppdrag fra departementet. SIFO har også utarbeidet en rapport om telefonsalg til private i 2012 og er nå i ferd med å ferdigstille en studie av telefonsalgsbransjens syn på egen virksomhet og på hvordan telefonsalgsreglene i markedsføringsloven fungerer. SIFOs rapporter vil utgjøre viktige grunnlag for departementets vurderinger i 2014. I tillegg vil erfaringer og klagestatistikk fra Forbrukerombudet brukes som grunnlag for vurderingene.

Andre former for markedsføring

Markedsføringsloven § 11 forbyr såkalt "negativt salg", det vil si der det kreves betaling for varer, tjenester eller andre ytelser uten avtale, eller hvor det leveres varer, tjenester eller andre ytelser med krav om betaling uten avtale. Bestemmelsen er en videreføring av markedsføringsloven 1972 § 2a.

Det følger av forarbeidene til bestemmelsen i mfl. 1972 § 2a at:

"Som krav om betaling regnes for eksempel ferdig utfylte innbetalingsblanketter med betalingsfrist, som ikke kan forstås på annen måte enn at det kreves betaling for en levert ytelse. Utsendelse av julekort mv. med en giro mottakeren eventuelt selv kan fylle ut for å yte et bidrag til en veldedig organisasjon vil i utgangspunktet ikke anses som krav om betaling, dersom det tydelig framgår at betaling er frivillig. Her vil det imidlertid bero på en konkret vurdering av hvor sterk oppfordringen til å betale er. I de fleste av de sistnevnte tilfellene vil verdien av det tilsendte være ubetydelig, og tiltaket vil ha mer karakter av innsamlingsaksjon enn salg. Det er ikke departementets hensikt å stanse denne formen for innsamlingsaksjoner".

Markedsføringsloven § 15 inneholder et forbud mot å rette markedsføringshenvendelser til fysiske personer ved eksempelvis e-post og SMS uten at det er innhentet samtykke på forhånd. Kravet om forhåndssamtykke gjelder imidlertid ikke der det foreligger et "eksisterende kundeforhold".

Både mfl. § 11 og § 15 gjelder der handlingen er foretatt "*i næringsvirksomhet*". Også virksomhet der inntektene går til et allmenntilgitt formål vil etter omstendighetene måtte anses som næringsvirksomhet. Etter gjeldende rett er det antatt at ideelle organisasjoners salg av produkter er å anse som næringsvirksomhet selv om inntektene går til det ideelle formålet. Grensen mellom frivillige organisasjoners innsamling av penger og salg av produkter kan imidlertid være flytende og det vil derfor måtte foretas en konkret vurdering av virksomhetens art, omfang og formål og om innsamlingen er av en slik art at det foreligger et beskyttelsesbehov hos de som mottar henvendelsene. Desto mer profesjonalisert innsamlingen er, jo større grunn vil det være til å anse aktiviteten som næringsvirksomhet. Eksempelvis vil innsamling ved bruk av telefonsalgsvirksomhet, hvor telefonsalgforetaket er hyret inn av en ideell organisasjon til å gjennomføre innsamlingsaksjonen, være å anse som næringsvirksomhet på telefonsalgsvirksomhetens side. Dette vil gjelde uavhengig av om selve den ideelle organisasjonen kan anses for å drive næringsvirksomhet. Grensedragningen næringsvirksomhet/innsamling er nærmere omtalt i forarbeidene til mfl. § 5 under definisjonen av "næringsdrivende".

Hvitvaskingsloven⁸

Lov 6. mars 2009 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven) og forskrift 15. april 2009 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsforskriften) har til formål å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller med tilknytning til terrorhandlinger, jfr. hvitvaskingsloven § 1. Loven pålegger en nærmere angitt gruppe «rapporteringspliktige» å gjennomføre kundekontroll og dessuten å rapportere til ØKOKRIM ved Enheten for Finansiell Etterretning i de tilfeller hvor det foreligger mistanke om at en «transaksjon» har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering. "Transaksjon" omfatter "enhver overføring, formidling, ombytting eller plassering i formuesgoder", jfr. § 2. Rapporteringspliktige er blant annet finansinstitusjoner, betalingsforetak, verdipapirforetak og dessuten advokater, revisorer m.fl. i utøvelse av deres yrke jfr. § 4.

Forpliktelsene til å gjennomføre kundekontroll reguleres i lovens §§ 5 flg. I henhold til § 5 skal rapporteringspliktige tilpasse kundekontrollen, skal tilpasses den aktuelle risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Kundekontrollen skal uansett bestå bl.a. i registrering av opplysninger som identifiserer kunden, herunder kundens fødselsnummer, organisasjonsnummer, D-nummer eller, dersom kunden ikke har slikt nummer, annen entydig identitetskode. For juridiske personer som ikke er registrert i offentlig register, skal opplysninger om organisasjonsform, ledelse og identifiserende opplysninger om en fysisk kontaktperson registreres. Videre skal det registreres opplysninger som identifiserer den reelle rettighetshaver.

I henhold til § 6 første ledd skal kundekontroll gjennomføres ved etablering av kundeforhold, og, i tilfeller hvor det ikke foreligger et etablert kundeforhold, ved transaksjoner som overstiger 100 000 NOK samt ved mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller til forhold som rammes av straffeloven §§ 147 a, 147 b, 147 c eller 147 d (terror og terrorfinansiering). Beløpsgrensen på 100 000 NOK beregnes samlet for transaksjoner som gjennomføres i flere operasjoner som ser ut til å kunne ha sammenheng med hverandre, jfr. § 6 annet ledd.

Opplysninger registrert som ledd i en kundekontroll skal oppbevares i fem år etter at kundeforholdet er avsluttet eller transaksjonen er gjennomført, og de skal slettes innen ett år etter at oppbevaringsplikten opphører jfr. § 22. Personopplysningsloven gjelder for rapporteringspliktiges oppbevaring av personopplysninger.

Ved mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller til forhold som rammes av straffeloven §§ 147 a, 147 b, 147 c eller 147 d (terror og terrorfinansiering) (terror og

⁸ Utdrag fra Utredning av et mulig register for gaver til tros- og livssynssamfunn og religiøse utdanningsinstitusjoner levert til Kulturdepartementet fra International Law and Policy Institute (ILPI), Oslo, 5. mars 2012

terrorfinansiering), skal den rapporteringspliktige foreta undersøkelser for å få bekreftet eller avkreftet mistanken. Dersom undersøkelsene ikke kan avkrefte mistanken, skal opplysninger om den aktuelle transaksjonen og de forhold som har medført mistanke oversendes til Økokrim så snart som mulig, jfr. § 18.

FATF-anbefalingene

FATF er den ledende internasjonale organisasjonen for samarbeid om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. FATF utarbeider anbefalinger og fremmer effektiv gjennomføring av regulatoriske og operasjonelle tiltak for å bekjempe hvitvasking av penger, finansiering av terrorisme og andre relaterte trusler mot det internasjonale finanssystems integritet.

FATFs anbefaling nr. 8 omhandler frivillige organisasjoner (Non-Profit Organisations (NPOs)). I tråd med anbefalingen skal FATF-medlemmene gjøre en vurdering av regelverk som omhandler enheter som kan misbrukes til terrorfinansiering. Medlemslandene skal sikre at frivillige organisasjoner ikke kan misbrukes:

- a) av terrororganisasjoner som framstår som legitime organisasjoner,
- b) ved at legitime organisasjoner blir en finansieringskanal for terrorfinansiering eller,
- c) for å dekke til flyt av midler til legitime formål til terrororganisasjoner.

Målene med anbefalingene er å:

- Beskytte sektoren mot misbruk og identifisere og handle effektivt mot organisasjoner som misbrukes eller aktivt støtter terrorister eller terrororganisasjoner.
- Ikke forstyrre eller legge bånd på veldedige organisasjoner. Tiltakene skal sikre større gjennomslagskraft for å oppnå større tillit til sektoren fordi midlene i større grad vil nå de rette mottakerne.
- Forebygge, etterforske og irettføre en sak mot organisasjoner som støtter terror, terrorister eller terrororganisasjoner. Tiltak som gjøres skal i størst mulig grad søke å unngå negative konsekvenser for uskyldige og legitime mottakere av veldedighet. Dette skal imidlertid ikke være til hinder for effektiv sanksjonering av NPO-er som finansierer terror.
- Utvikle gode samarbeidsforhold i offentlig, privat og NPO-sektoren for å øke bevissthet og evne til å bekjempe terrorfinansiering innen sektoren.
- Ha en målrettet tilnærming til terrortrusselen som tar hensyn til mangfoldet blant NPO-er, utsatthet for misbruk til terrorfinansiering, viktigheten av velfungerende veldedige organisasjoner og de begrensede ressursene som finnes til bekjempelse av terrorfinansiering i et land.
- Ha fleksibilitet i utviklingen av en nasjonal strategi mot terrorfinansiering i NPO-er gitt at trusselen også vil/kan endre seg.

FATF evaluerer medlemslandenes gjennomføring av anbefalingene. Norge blir evaluert i 2014 på grunnlag av nye anbefalinger som ble vedtatt i 2012. En rapport om Norges gjennomføring av FATF-anbefalingene samt effektiviteten i Norges anti-hvitvaskings- og anti-terrorfinansieringsregime vil etter planen bli behandlet under FATFs plenums møte i Paris i oktober 2014.

Valutaregisterloven

Lov om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge av 28. mai 2004 nr. 29 (valutaregisterloven) inneholder regler om valutaregisteret, som er et sentralt elektronisk register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge. Formålet med valutaregisteret er i hovedsak å forebygge og bekjempe kriminalitet og å bidra til riktig skatte- og avgiftsbetaling, ved at kontroll- og etterforskningsorganene får tilgang til opplysninger om valutavekslinger og fysiske eller elektronisk overføringer av betalingsmidler inn og ut av Norge, jfr. lovens § 1.

Etter valutaregisterloven § 4 er samtlige foretak som har tillatelse til å drive valutavirksomhet i samsvar med finansieringsvirksomhetsloven, pliktige til å rapportere opplysninger om valutaveksling (som overstiger NOK 5000, jfr. forskriften § 12) og om overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge. Rapporteringsplikten, som skal oppfylles elektronisk, omfatter opplysninger som identifiserer person eller foretak som mottar og sender,

eller fører betalingsmidler inn eller ut av Norge, samt opplysninger om transaksjonen og betalingsmiddelet, jfr. § 5 første ledd. Nærmere regler om rapporteringsplikten innhold følger av valutaregisterforskriften.

Etter valutaregisterforskriften § 9 skal banker og finansinstitusjoner bl.a. rapportere om alle grensekryssende transaksjoner inn i og ut av Norge, med bl.a. identifiserende opplysninger om partene i transaksjonen og beløpets størrelse. For mottaker i Norge registreres fødselsnummer, organisasjonsnummer eller D-nummer, navn, adresse, postnummer, poststed og mottakerbank og kontonummer. For avsender utenfor Norge registreres opplysninger om navn, adresse, postnummer, poststed, land, avsenderbank, kontonummer og land hvor konto er registrert, hvor opplysningene er tilgjengelige.

Enhver fysisk inn- og utførsel av valuta som overstiger NOK 25.000 eller tilsvarende i annen valuta, er deklareringspliktig til toll- og avgiftsetaten etter regler i tolloven. I tillegg er toll- og avgiftsetaten rapporteringspliktig etter loven i relasjon til inn- og utførsel av betalingsmidler som skal deklarerer. Rapporten skal inneholde identifiserende opplysninger om deklaratanten, herunder deklaratens eller dennes oppdragsgivers fødselsnummer, D-nummer eller organisasjonsnummer samt deklaratens navn og statsborgerskap, jfr. valutaregisterforskriften § 13.

En rekke offentlige myndigheter har elektronisk tilgang til opplysningene i registeret. Det gjelder politiet, skatteetaten, toll- og avgiftsetaten, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Finanstilsynet, jfr. lovens § 6 første ledd. Den registrerte kan selv få innsyn i opplysningene i registeret, men offentligheten vil derimot ikke ha rett til innsyn, da opplysningene vil være underlagt taushetsplikt.

3 Innsamlingsaktører som kan defineres som useriøse

3.1 Innledning

Dette kapitlet besvarer følgende del av mandatet:

- Beskrive og avgrense innsamlingsaktiviteter og innsamlingsaktører som kan defineres som useriøse

3.2 Avgrensning

Arbeidsgruppen og Kulturdepartementet besluttet at diskusjonen av momenter for useriøse/seriøse aktører i arbeidsgruppemøte 2 skulle avgrenses mot følgende:

- Tigging og lignende innsamling fra enkeltpersoner til egen inntjening, da dette er en type aktivitet som faller utenfor det foreliggende mandatet.
- Innsamling gjennom salg av lodd mv. hvor giver i større grad mottar en motytelse.
- Innsamlingsaktivitet til terrorformål eller annen kriminalitet, som arbeidsgruppen var enige om at må begrenses og derfor ikke trengte å være gjenstand for diskusjon i dette møtet. Disse forholdene blir derfor diskutert under tiltak i kapittel 4.

Etter arbeidsgruppens syn foreligger det ikke noen lovlige innsamlingsaktiviteter som i seg selv kan stemples som useriøse. Det er hvordan innsamlingsmetoden blir benyttet av aktøren som er avgjørende. Det ble i denne sammenheng vist til at de fleste klager på useriøse aktører som mottas av Forbrukerombudet eller andre, gjelder telemarketing/ telefoninnsamling som innsamlingsmetode, gjerne ved bruk av tredjepart. Imidlertid benytter også organisasjoner som arbeidsgruppen klart definerer som seriøse aktører denne formen for innsamlingsmetode, men med fokus på åpenhet og ryddighet i innsamlingen.

3.3 Tilnærming

I arbeidsgruppens første møte presenterte arbeidsgruppens medlemmer sitt utgangspunkt og ståsted for problemstillingene skissert i mandatet. Dette innledet en oppfølgende diskusjon om begrepene useriøse og seriøse aktører.

I forkant av andre arbeidsgruppemøte ble arbeidsgruppens medlemmer bedt om å sende inn forslag til momenter som kunne si noe om en aktør var å anse som useriøs eller seriøs.

PwC sammenstilte momentene fra første arbeidsgruppemøte samt det innsendte materialet, og utarbeidet to plansjer med 20 momenter for henholdsvis useriøs og seriøs aktør (opplistet i tabellen nedenfor).

Det andre arbeidsgruppemøtet ble innledet med en plenumsdiskusjon for å sikre forankring for at foreliggende liste med momenter var å anse som "uttømmende". Arbeidsgruppens medlemmer ble deretter inndelt i to delgrupper som hver for seg skulle vekte momentene for useriøs og seriøs aktør. Formålet med øvelsen var å

prioritere hvilke momenter som det enkelte arbeidsgruppemedlem mente kunne si noe om hva som kjennetegner en useriøs og hva som kjennetegner en seriøs aktør. Dersom arbeidsgruppens medlemmer var helt uenige i at et moment kunne gi veiledning for sonderingen mellom useriøs og seriøs aktør, skulle medlemmet avgi dissens ved å sette et kryss på det aktuelle momentet. Det var ingen begrensning i antall dissenser det enkelte arbeidsgruppemedlemmet kunne gi.

3.4 Sammenstilling vekting av momenter

I tabellene under fremkommer momentene for henholdsvis useriøs og seriøs aktør samt de enkelte momentenes vekting og dissens. Det var enighet i arbeidsgruppen om at prioriteringen av momenter ikke kunne tolkes dithen at arbeidsgruppen mente momentene ikke hadde relevans i den helhetlige vurderingen av om en aktør er å anse som useriøs/seriøs. Poenget er kun at de andre momentene har større betydning og at disse ikke ble funnet like vektige i prioriteringen. I tilfeller der det enkelte medlem mente at et moment ikke hadde relevans, var dissens benyttet.

I kolonnen Vektig viser tallet antatt stemmer som ble gitt til momentet i prioriteringsøvelsen. Kolonner med kryss indikerer momenter som fikk dissens – ett kryss pr dissens som ble gitt.

Momenter for <u>useriøs</u> aktør	Vekting
Ulovlige innsamlingsmetoder. Uomtvistet, ikke gradert, jf. pkt. 3.2	
Terror, annen straffbar virksomhet som bedrageri, underslag mv. Uomtvistet, ikke gradert, jf. pkt. 3.2	
Manglende åpenhet om hva midlene benyttes til (hva går midlene til og hvordan er de tenkt og faktisk benyttet). Mulighet for etterprøvbarhet	17
Mangel på åpenhet om regnskap, organisering, revisjonsberetning etc.	16
Manglende årsregnskap, vedtekter, revisjonsberetning mv.	12
Høy administrasjonskostnad/ andel	6
Bevisst bruk av navn/slagord til forveksling med allerede etablerte innsamlinger eller organisasjoner	6
Manglende respekt for reservasjonsretten	5
Aggressiv markedsføring	5
"Negativt salg" som innsamlingsmetode	4
Manglende tilgjengelighet for giver	3
Venneklubber og kuriøse lag	2
Uryddig organisasjonsstruktur, kryss-subsidiering	2
Manglende registrering i Frivillighetsregisteret, Innsamlingsregisteret, Foretaksregisteret	1

Unnløte å opplyse om innsamlingsprosent og formålprosent	0
Ad-hoc-formål (ikke etablert organisasjon)	0
Ikke oppdatere/vaske adresseregisteret	0
Bruk av tredjemann som innsamlingsaktør	X
Midlene går til konfliktområder	X
Ikke samfunnsnyttige/humanitært formål	X

* Totalt 79 poeng ble utdelt for momenter på seriøse aktører.

Momenter for seriøs aktør	Vekting
Åpenhet om regnskap, organisering, revisjonsberetning etc.	20
Åpenhet om hva midlene benyttes til/tydelig formålsbeskrivelse ("Ikke lovstridig")	17
Respekt for særskilt utsatte personer	10
Registrering i Frivillighetsregisteret, Innsamlingsregisteret, Foretaksregisteret	6
Åpenhet om innsamlingsprosent og formålprosent	4
Retningslinjer, rutiner og strategi for eget innsamlingsarbeid (kompetanseheving)	4
Synlig ID-kort/IK-merket/identifisering pr telefon	3
Tilgjengelighet for giver	3
Utførelse av årsregnskap, vedtekter, revisjonsberetning mv.	3
Organisasjon åpen for et bredt spekter av mennesker	2
Demokratisk organisasjon/ demokratiske beslutningsprosesser	2
Rutiner for oppdatering/ vasking av adresseregisteret for å respektere reservasjonsretten	2
Retningslinjer for håndtering av gaver/arv/ fast eiendom mv.	1
Enkelt tilgjengelig informasjon om klageadgang	1
Bruk av tredjemann som innsamlingsaktør	0
Skriftlige avtaler med giver, med løpende oppsigelse	0
Registrering i momskompensasjonsordningen	0
Godkjenning fra Lotteritilsynet	X

Ad-hoc-formål (ikke etablert organisasjon)	X
Ivaretagelse av samfunnsnyttige/humanitære formål	X

* Totalt 78 poeng ble utdelt for momenter på seriøse aktører.

Vektingen viser:

1. Åpenhet

Det var enighet i arbeidsgruppen om at manglende åpenhet var den sterkeste indikatoren på om en aktør kunne vurderes som useriøs. De tre momentene som fikk flest stemmer under kategorien useriøs totalt sett var:

- Manglende åpenhet om hva midlene benyttes til (hva går midlene til og hvordan er de tenkt og faktisk benyttet)
- Mangel på åpenhet om regnskap, organisering, revisjonsberetning etc.
- Manglende årsregnskap, vedtekter, revisjonsberetning mv.

Videre mente alle i arbeidsgruppen også at åpenhet var den sterkeste indikatoren på om en aktør kunne vurderes som seriøs. De momentene som fikk flest stemmer i kategorien seriøs var:

- Åpenhet om regnskap, organisering, revisjonsberetning etc.
- Åpenhet om hva midlene benyttes til/tydelig formålsbeskrivelse ("Ikke lovstridig")

Momentet "Unnlate å opplyse om innsamlingsprosent og formålsprosent" fikk ingen stemmer i kategorien for useriøse, og står i motsats til momentet "Åpenhet om innsamlingsprosent og formålsprosent" som fikk femte flest stemmer i kategorien for seriøse.

2. Registrering

Momentet "Manglende registrering i Frivillighetsregisteret, Innsamlingsregisteret, Foretaksregisteret" fikk kun én stemme på om dette kunne si noe om hvorvidt en aktør var useriøs eller ikke.

På den annen side mente flere av arbeidsgruppens medlemmer at momentet "Registrering i Frivillighetsregisteret, Innsamlingsregisteret, Foretaksregisteret" var en sterk indikator på om en aktør kunne vurderes som seriøs. Momentet fikk fjerde flest stemmer under kategorien seriøs. Samtidig fikk momentene "Registrering i momskompensasjonsordningen" og "Godkjenning fra Lotteritilsynet" ingen stemmer, og sistnevnte mottok én dissens.

3. Organisering og drift

Flere av arbeidsgruppens medlemmer mente at forhold knyttet til drift og organisering er sentrale momenter for vurderingen av om en aktør kan anses som useriøs eller seriøs.

Det vises i denne sammenheng også til redegjørelsen under punkt 1. Åpenhet.

Under kategorien for useriøse ga enkelte av arbeidsgruppens medlemmer stemmer til momentene:

- Høy administrasjonskostnad/ andel

- Manglende tilgjengelighet for giver
- Uryddig organisasjonsstruktur, kryss-subsidiering
- Venneklubber og kuriøse lag

Samtidig ga enkelte i arbeidsgruppen stemmer på at "Utferdigelse av årsregnskap, vedtekter, revisjonsberetning mv." og "Retningslinjer, rutiner og strategi for eget innsamlingsarbeid (kompetanseheving)" som de mente var å anse som momenter for seriøsitet. I tillegg ble det ansett som momenter for at en aktør var seriøs dersom aktøren:

- Er en organisasjon åpen for et bredt spekter av mennesker
- Har demokratisk organisasjon/ demokratiske beslutningsprosesser
- Har retningslinjer for håndtering av gaver/arv/ fast eiendom mv.
- Enkelt tilgjengelig informasjon om klageadgang

4. Respekt for giver

Arbeidsgruppens medlemmer mente respekt for giver sto sentralt. Følgende momenter for om en aktør er å anse som useriøs fikk totalt 20 stemmer:

- Bevisst bruk av navn/slagord til forveksling med allerede etablerte innsamlinger eller organisasjoner
- Manglende respekt for reservasjonsretten
- Aggressiv markedsføring
- "Negativt salg" som innsamlingsmetode

Momentet "Ikke oppdatere/vaske adresseregisteret" fikk ingen stemmer i kategorien for useriøse, men dette ble i den etterfølgende diskusjonen begrunnet med at stemmene i stedet var gitt til "Manglende respekt for reservasjonsretten", som indirekte subsumerer oppdatering og vasking av adresseregisteret.

Under kategorien seriøs aktør fikk momentet "Respekt for særskilt utsatte personer" tredje flest stemmer.

Følgende momenter fikk én til to enkelte stemmer på at dette er momenter som kan si noe om en aktør er å anse som seriøs:

- Tilgjengelighet for giver
- Synlig ID-kort/IK-merket/identifisering pr telefon
- Rutiner oppdatering/ vasking av adresseregisteret for å respektere reservasjonsretten

Momentet "Skriftlige avtaler med giver, med løpende oppsigelse" fikk ingen stemmer, men ble diskutert i tilknytning til momentet om "Negativt salg" som innsamlingsmetode".

5. Tredjemann som innsamlingsaktør

Momentet "Bruk av tredjemann som innsamlingsaktør" fikk én dissens under kategorien useriøs. I kategorien seriøs fikk den ingen stemmer.

Diskusjonen i arbeidsgruppen viste at det i flere av de innrapporterte klage tilfellene var benyttet tredjemenn ved innsamling, men at klagen i hovedsak var knyttet til dennes utførelse av innsamlingen og ikke til at det var benyttet en tredjemann. Det ble også vist til at flere av de store og seriøse innsamlingsaktørene benytter tredjemann ved innsamling uten at det kan stilles spørsmål til deres seriøsitet av den grunn. Ankepunktet er i hvilken grad slike operatører får opplæring og trening av organisasjonen i forkant.

6. Dissens

I kategorien for useriøse aktører fikk følgende momenter én dissens hver:

- Bruk av tredjemann som innsamlingsaktør
- Midlene går til konfliktområder
- Ikke samfunnsnyttige/humanitært formål

I kategorien for seriøse aktører fikk følgende momenter én dissens hver:

- Godkjenning fra Lotteritilsynet
- Ad-hoc-formål (ikke etablert organisasjon)
- Ivaretagelse av samfunnsnyttige/humanitære formål

4 Foreslåtte tiltak med underliggende vurderinger

4.1 Innledning

Denne delen besvarer følgende områder i mandatet:

- Arbeidsgruppen skal foreslå tiltak som vil kunne gjøre det lettere å skille useriøse fra seriøse aktører samt gjøre det vanskeligere for useriøse aktører å drive innsamlingsaktivitet.
- Påpeke eventuelle behov for å styrke mulighetene for straffeforfølgning av useriøse aktører.
- Vurdere andre tiltak enn registreringsplikt og statlig kontroll av innsamlinger

4.2 Tiltærming

Denne delen av rapporten oppsummerer det som kom fram av diskusjonen i tredje arbeidsmøte. I forkant av dette møtet ble arbeidsgruppen bedt om å sende inn deres forslag til tiltak med vurderinger. I møtet ble arbeidsgruppen delt i to og diskuterte alle tiltakene som var kommet fram, og relevante vurderinger ble adressert. I etterkant av møtet gjennomgikk arbeidsgruppen den totale listen av tiltak, og kom med ytterligere vurderinger ved behov. For å få fram oppslutningen rundt de enkelte tiltakene skulle arbeidsgruppen markere hvilke tiltak de ikke kunne støtte, med en begrunnelse. Dissens i gruppen er fremhevet i teksten under overskriften Presisering/bemerkning. Det er ikke tatt noen realitetsvurdering av gjennomførbarhet og mulige konsekvenser for hvert tiltak. Arbeidsgruppens medlemmer tar derfor et slikt forbehold for deres støtte til det enkelte tiltaket.

4.3 Oppsummering av anbefalte tiltak og vurderinger

Åpenhet og informasjon fra organisasjoner/innsamlingsaktører

- **Grundig informasjon om innsamlingene på nettsidene til organisasjonene, bedre dokumentasjon og styrke opplysningsarbeidet.**

Frivillighetens ideologiske utgangspunkt er at giver og organisasjoner har delt ansvar for å hindre useriøse aktører. I dette ligger en forventning om at giver også må være sitt ansvar bevisst og ta visse forhåndsregler. Men, dersom giver skal kunne ta sitt ansvar, forutsetter dette tilgang til korrekt og tilstrekkelig informasjon. Å øke opplysningsarbeidet står helt sentralt i denne sammenheng. Et konkret tiltak vil derfor være å etablere noen web-baserte læringsverktøy for å øke kompetansen både hos giverne og de som samler inn penger.

i tillegg ble det foreslått at Innsamlingskontrollen kan styrke sin informasjon på hjemmesidene om hva giver skal være oppmerksom på.

Videre ble det foreslått fra enkelte i arbeidsgruppen om for eksempel å arrangere foredrag i regi av IK/Innsamlingsrådet i fora der man treffer de som er mest utsatt for å bli lurt av useriøse aktører, for eksempel på eldresentre, i pensjonistforeninger osv.

➤ ***Krav til innrapportering/innsending av regnskapsopplysninger***

Formålet med tiltaket er å innføre en enkel form for rapportering som også lett kan benyttes av mindre innsamlinger, for eksempel via en enkel Altinn-registrering med et enkelt skjema med hovedopplysninger om den konkrete innsamlingen. Arbeidsgruppen mener tiltaket vil kunne virke forebyggende da alle givere vil kunne sjekke hvor mye penger aktøren totalt samlet inn og de som samler inn vet at de kan bli kontrollert.

Presisering/bemerkning

Enkelte deltakere fra frivillig sektor mener at innføring av en slik praksis vil føre til at små lokale lag og foreninger kutter ut innsamlingsaktiviteter fordi de ikke mestrer byråkratiet eller fordi de opplever at arbeidsbyrden knyttet til rapporteringen legger seg på toppen av det de allerede opplever som en stor arbeidsbyrde, og som de økonomiske resultatene av innsamlingen blir for små til å forsvare. Typisk kan dette gjelde for innvandrersorganisasjoner, barne- og ungdomsorganisasjoner og foreninger som har et høyt alderssnitt i medlemsmassen. Mange foreninger har også drevet de samme innsamlingsaktivitetene i nærmiljøene i alle år og vil oppleve rapporteringen som meningsløs og kanskje også som en mistenkeligjøring. Videre fremholdes det at innføring av en regnskapsplikt uten samtidig å innføre en revisjonsplikt, samt kontroll og sanksjonsmuligheter, vil være av liten verdi for å redusere problemet med useriøse aktører.

Følgende tiltak ble foreslått men ble vurdert å ha mindre relevans:

➤ ***Krav om åpne regnskap med fokus på hvor mye av midlene som går til formålet, og hvordan penger samles inn og hva pengene benyttes til***

Arbeidsgruppen er enig om at åpne regnskap er bra, men trolig er tiltaket ikke så godt egnet for å skille mellom useriøse og seriøse da regnskapsplikt for de fleste organisasjonene uansett er frivillig, se ovenfor under pkt. 2.5. Det vises for øvrig til forslaget om å lage en bransjenorm som fungerer som en standard for ideell opptreden, der åpenhet om regnskap er ett av kravene. Det vises også til forslag om et felles sted, en portal/register/kanal, med informasjon om både støtteordninger og rapporteringsplikter.

Presisering/bemerkning:

Deler av arbeidsgruppen er kritisk til dette forslaget fordi dette betyr at alle organisasjoner – også de som ikke driver innsamling – må ta kostnaden og byråkratiet knyttet til registrering i IR i tillegg til at de må registrere seg i Frivillighetsregisteret for å kunne søke momskompensasjon og motta grasrotandel. Enkelte foreslo at alle offentlige fritaks- og støtteordninger heller burde knyttes til Frivillighetsregisteret slik at organisasjonene må registrere regnskapet sitt slik at det blir tilgjengelig for allmennheten via Frivillighetsregisteret (i tråd med intensjonen i forarbeidende til Frivillighetsregisterloven) for å kunne delta i offentlige fritaks- og støtteordninger. Dette vil skape mulighet for innsyn i organisasjonenes regnskap i mye større grad enn det som er tilfellet i dag.

➤ ***Endringer i regnskapsnorm (huke av i regnskapet for at organisasjon driver med innsamlinger, avskrivninger/ periodisering, sluttrapport og bankutskrift).***

Tanken bak tiltaket er at endringer i regnskapsnormen for frivillige organisasjoner kan gjøre informasjon lettere tilgjengelig for allmennheten.

Noen i arbeidsgruppen påpekte at dersom det innføres en ny regnskapsnorm, med begrenset registrering for de mindre og krav til innlevering av regnskap for de større, kan giverne sikres en mulighet til å se hva pengene brukes til.

Presisering/bemerkning

Enkelte i arbeidsgruppen påpekte at endringer i regnskapsnorm kan medføre mer byråkrati for organisasjonene. Videre ble det påpekt at tiltaket trolig ikke bidrar til en mer total oversikt enn det som foreligger i dag siden regnskapsføring i hovedsak er frivillig. Det er ikke måten man fører på som er det sentrale, men om man føler seg forpliktet til å føre regnskap eller ikke. At regnskapsførselen endres, vil således trolig ikke bidra til at flere useriøse velger å føre regnskap.

Bransjenormer for innsamlingsaktører

➤ **Etablere en bransjenorm for ideell opptreden, som blant annet kan inneholde retningslinjer knyttet til krav om full åpenhet omkring aktørenes regnskap og innsamlingsaktiviteter.**

Det er tanken om frivillig tvang som ligger bak dette forslaget. Hypotesen er at hvis alle seriøse aktører følger samme norm, vil de useriøse blir mer synlig for giverne og derav oppleve mindre tillit fra befolkningen. Tiltaket innebærer fokus på etterlevelse av etiske retningslinjer. Følgende fordeler ble trukket fram av arbeidsgruppen ved dette tiltaket:

- For giver vil organisasjoner som følger normen oppleves som seriøse og det å etterfølge disse normene vil være et kvalitetsstempel.
- Organisasjoner vil ønske å etterleve normen da det vil fungere som en merkevare de ønsker å strekke seg etter. Det vil bli oppfattet som useriøst ikke å følge normen.
- Med full åpenhet og en klar norm på hva som er å anse som en seriøs aktør, vil giver prioritere å gi sine penger til disse aktørene. Det medfører at de useriøse reduserer sin inntjening.
- Ut fra bransjenormen kan man etablere tiltak for oppfølging av useriøse.

Presisering/bemerkning

Enkelte medlemmer av arbeidsgruppen fremholdt følgende utfordringer:

- Tiltaket forutsetter enighet om bransjenormens innhold
- Tiltaket forutsetter stor grad av åpenhet og informasjon til giverne

Det finnes i dag en bransjenorm for frivillige organisasjoners behandling av personopplysninger som er utarbeidet av Norges innsamlingsråd i samarbeid med Datatilsynet og Forbrukerombudet. I tillegg har Norges innsamlingsråd og Stiftelsen Innsamlingskontrollen laget etiske retningslinjer for innsamling i Norge. Flere trakk fram at det foreslåtte tiltaket i realiteten handler om å revidere eksisterende normer og retningslinjer.

➤ **Krav om ryddig organisasjonsstruktur og etterlevelse av etiske retningslinjer**

Den underliggende antakelsen i dette tiltaket er at det er større sannsynlighet for at organisasjoner med ryddig organisasjonsstruktur er mer seriøse enn de som ikke har det. Hypotesen er videre at de organisasjoner som etterlever etiske retningslinjer eller bransjenormer trolig er mer seriøse enn de som ikke gjør det.

Arbeidsgruppen diskuterte hvordan dette tiltaket kunne håndheves. Særlige hensyn som kom fram i diskusjonen var blant annet at retningslinjene må være tilgjengelig for alle og at de må baseres på objektive kriterier. Det kom i denne sammenheng frem forslag om utgivelse av en veileder, gjerne gjennom et e-

læringsverktøy, for å informere om disse retningslinjene. Kriterier for hva som anses som ryddig organisasjonsstruktur kan for eksempel inngå i disse retningslinjene.

Arbeidsgruppen diskuterte også hvem som eventuelt kan påse at retningslinjene blir etterfulgt. Diskusjonen munnet ut i et forslag om å danne et faglig uavhengig utvalg på innsamlingsområdet,

etter eksempel fra ordningen med Pressens Faglig Utvalg (PFU). Arbeidsgruppen understreket at for at et slikt utvalg skal fungere godt må det være uavhengig, tillitsvekkende og frittalende, men at en slik ordning også kan fungere på innsamlingsområdet.

Arbeidsgruppen fremholdt at et faglig uavhengig utvalg på innsamlingsområdet krever objektive kriterier og frivillig sektor må håndheve etterlevelse av kriteriene. Utvalget må fungere ut fra et informasjonsaspekt, en "Vær varsom"-plakat tilnærming, uten faste krav. Kriteriene kan bygge på etiske retningslinjer og definere hva som er etisk god opptreden. I den forbindelse ble INGOs Accountability Charter trukket fram. Disse retningslinjene er anerkjent av Europarådet som standarder for "good governance" og det ble argumentert for at dette burde være førende for et slikt utvalg.

Til grunn for disse forslagene ligger prinsippet om delt ansvar mellom giver og innsamler. Arbeidsgruppen mener at giver også har et ansvar, men at giver må gis forutsetning for å ta dette ansvaret. Krav til etterlevelse bør derfor offentliggjøres slik at det skaper forutsigbarhet for giver - som igjen kan alle melde inn eventuelle avvik. Dette utvalget kan for eksempel nedsettes i regi av IK.

➤ ***Lage tydelige skiller mellom hvordan pengene samles inn og hva pengene benyttes til***

Arbeidsgruppen mener organisasjonene må være tydeligere på hva som går til formålet, ikke bare hvor mye. Dette er vanskelig å følge opp, men med anmodning om åpenhet, og derav skape dårlig rykte på de aktørene som ikke lar seg kontrollere, vil giver gi kanalisere pengene til de seriøse og ikke de useriøse. Åpenhet om samarbeidspartnere i inn- og utland ble ansett som viktig.

Markedsføringsbestemmelser

➤ ***Innføre krav om skriftlig tilbud og aksept ved telefonsalg***

Ved telefonsalg til forbruker oppstiller angrerettloven i dag krav om såkalt skriftlig tilbud og aksept. Tiltaket innebærer at angrerettlovens bestemmelser også anvendes for innsamlinger. Kravet om skriftlig aksept innebærer at et salgstilbud gitt på telefon må aksepteres skriftlig av forbrukeren for at bindende avtale skal være inngått. Det følger uttrykkelig av bestemmelsene at disse kravene ikke gjelder ved oppringning om salg av varer eller tjenester fra frivillige organisasjoner.

Et krav om skriftlig tilbud og aksept for næringsdrivende har vist seg å fungere godt. Erfaringen er at det kommer inn færre klager på såkalt "negativt salg" ved telefonsalg etter denne ordningen ble innført. Per i dag er det ikke et tilsvarende krav for frivillige organisasjoner. For å lære av de gode eksemplene ble det foreslått å lage et seminar for erfaringsutveksling mellom næringslivet og frivillige organisasjoner. Et krav om skriftlig tilbud og aksept vil lette håndhevingen overfor de som ikke kan dokumentere skriftlig aksept. Det vil komme færre klager da kunden i forkant godtar skriftlig å motta faktura. Skriftligheten kan gjøres enkelt ved sms eller e-post (i tillegg til brev). På den annen side kan ordningen bli fordyrende for organisasjonene og dermed vanskelig å praktisere. Det bør eventuelt skilles mellom rene innsamlinger og salg av produkter.

Det gjennomføres for tiden en evaluering av telefonsalgsreglene som det vil være hensiktsmessig å se hen til når den er ferdig.

➤ **Bransjen bør presisere gjennom bransjenorm hva de legger i markedsføringsloven § 11 om negativt salg for frivillige organisasjoner**

Markedsføringsloven § 11 forbyr såkalt "negativt salg", det vil si der det kreves betaling for varer, tjenester eller andre ytelser uten forhåndsavtale, eller hvor det leveres varer, tjenester eller andre ytelser med krav om betaling uten avtale. Bestemmelsen er en videreføring av markedsføringsloven 1972 § 2a.

Det følger av forarbeidene til bestemmelsen i mfl. 1972 § 2a at: "*Som krav om betaling regnes for eksempel ferdig utfylte innbetalingsblanketter med betalingsfrist, som ikke kan forstås på annen måte enn at det kreves betaling for en levert ytelse. Utsendelse av julekort mv. med en giro mottakeren eventuelt selv kan fylle ut for å yte et bidrag til en veldedig organisasjon vil i utgangspunktet ikke anses som krav om betaling, dersom det tydelig framgår at betaling er frivillig. Her vil det imidlertid bero på en konkret vurdering av hvor sterk oppfordringen til å betale er. I de fleste av de sistnevnte tilfellene vil verdien av det tilsendte være ubetydelig, og tiltaket vil ha mer karakter av innsamlingsaksjon enn salg. Det er ikke departementets hensikt å stanse denne formen for innsamlingsaksjoner*".

Mfl. § 11 gjelder der handlingen er foretatt "i næringsvirksomhet". Også virksomhet der inntektene går til et allmenntilgjengelig formål vil etter omstendighetene måtte anses som næringsvirksomhet. Etter gjeldende rett er det antatt at ideelle organisasjoners salg av produkter er å anse som næringsvirksomhet selv om inntektene går til det ideelle formålet. Grensen mellom frivillige organisasjoners innsamling av penger og salg av produkter kan imidlertid være flytende og det vil derfor måtte foretas en konkret vurdering av virksomhetens art, omfang og formål.

Arbeidsgruppen mener at et mulig tiltak vil kunne være at bransjen selv, i samråd med Forbrukerombudet, tolker omfanget av markedsføringsloven inn i egne etiske retningslinjer og presiserer hvordan bestemmelsen skal forstås ved innsamling. Disse retningslinjene kan for eksempel være at man ikke skal ha betalingsfrist, ikke sende purringer el. som kan minne om alminnelig krav sendt ved faktura.

Presisering/bemerkning

Det er særlig hensynet til sårbare grupper i samfunnet som søkes beskyttet med dette tiltaket. Enkelte medlemmer i arbeidsgruppen viste til at bransjen alternativt kan legge til rette for egen informasjonsordning for disse sårbare gruppene og gi dem informasjon om hva de skal se etter/stille spørsmål om når de får telefoner om innsamlingsaksjoner.

Informasjonsdeling

➤ **Øke samarbeidet mellom aktørene som besitter relevant informasjon om useriøse aktører.**

Bakgrunnen for dette tiltaket er behovet for å samle informasjon og øke samarbeidet mellom de aktørene som besitter viktig informasjon om useriøse aktører. Noen i arbeidsgruppen mente det kunne være hensiktsmessig at også Kulturdepartementet kunne være med på slike møter en gang i året. Tiltaket har oppslutning fra alle i arbeidsgruppen, men enkelte argumenterte for at tiltaket forutsetter krav om registrering av organisasjonene for at det skal kunne ha effekt. Med et krav om registrering blir det lettere å gå videre med f.eks. en etterforskning dersom organisasjonen ikke har registrert seg i henhold til gjeldende regler.

➤ **Periodiske informasjonsmøter/mekanisme mellom ØKOKRIM/EFE, PST, Kulturdepartementet, JD og FIN om mistenkelige forhold i frivillig sektor**

Tiltakets formål er å finne praktiske løsninger og sikre god informasjonsflyt. Tanken bak er at periodiske informasjonsmøter mellom påtale og kontrollorganer/forvaltningsorganer med oppgaver knyttet til området vil gi informasjon, opplæring og effektiv ansvarliggjøring av sivile etater.

Flere av aktørene fra frivilligheten nevnte i arbeidsgruppen at de ville være positive til å delta på slike møter dersom de blir invitert.

- **Krav til legitimering ved innsamling (kvittering med org.nr, telefonnummer, nettside, besøksadresse el). Kvitteringen kan også komme fra IK.**

IK-merket er i dag en form for legitimering og fungerer som et kvalitetsmerke, men er ikke legitimasjon. Arbeidsgruppen mener legitimering er en god tanke fordi det viser giver at organisasjonen er registrert. Målet med tiltaket er å skape en praksis for at alle som samler inn penger gir et visst minimum av kontaktinformasjon til giver. Dette kan for eksempel inkluderes i bransjenormen.

Presisering/bemerkning

Flere medlemmer av arbeidsgruppen påpekte at det ved et slikt tiltak ligger utfordringer knyttet til hvilke aktører som skal omfattes. Skal også mer ad-hoc innsamlinger omfattes? Og hvilken kontaktinformasjon skal i så fall kreves (tlf, e-post, ha egen hjemmeside etc)? Enkelte ga innsigelser knyttet til hvordan utfordringer knyttet til sporbarhet skal løses og hvordan situasjoner der en innsamler ikke er en organisasjon, skal håndteres.

Registerordninger

- **Etablere et felles sted, en portal/register/kanal med informasjon om både støtteordninger og rapporteringsplikter.**

Formålet med tiltaket er å etablere ett sted organisasjoner og aktører kan forholde seg til, der både rapporteringsplikter og mulige offentlige støtteordninger og fritaksordninger for frivillige organisasjoner, administreres. Her kan både organisasjoner og givere hente informasjon. En av utfordringene for tiden er at det er for mange aktører og for mye av informasjonen er vanskelig tilgjengelig, særlig for givere. Som en del av denne diskusjonen mente deler av arbeidsgruppen at man kunne vurdere å etablere et felles register hvor Frivillighetsregisteret og Innsamlingsregisteret inngår i samme register. Flere trakk fram at Frivillighetsregisteret vil være et godt egnet sted, og i tråd med registerets formål jfr. NOU 2006:16 Frivillighetsregisteret.

For å sikre åpenhet om regnskap mente noen at det vil være en fordel om flere støtte- og fritaksordninger knyttes til Innsamlingsregisteret.

Presisering/bemerkning

Flere i arbeidsgruppen stilte spørsmål ved om et felles register vil ha nevneverdig effekt på problemet med de useriøse aktørene som uansett ikke velger å tre inn i frivillige ordninger. Et mindretall fra frivillig sektor støtter heller ikke at offentlige støtte- og fritaksordninger skal legges til Innsamlingsregisteret. Disse mener at Frivillighetsregisteret vil være bedre egnet som felles register, og at alle offentlige fritaks- og støtteordninger snarere må knyttes til Frivillighetsregisteret. Dersom organisasjonene må registrere regnskapet sitt for å kunne delta i ordninger, vil dette samtidig bli tilgjengelig for allmennheten via Frivillighetsregisteret. Dette vil skape mulighet for innsyn i organisasjonenes regnskap i mye større grad enn det som er tilfellet i dag.

- **Kravene til registrering i Frivillighetsregisteret**

Tiltakets formål var å utvide kravene til registrering i Frivillighetsregisteret til også å omfatte:

- Enkel avkryssing for at organisasjonene driver med innsamling.

- Krav til registrering i Frivillighetsregisteret ved overføring av penger til utlandet. Når noen organisasjoner overfører store midler kan registrering i Frivillighetsregisteret virke som en kontroll og legitimering av at organisasjonen er seriøs.

Presisering/bemerkning

Et mindretall fra frivillig sektor mener det ikke er hensiktsmessig å slå sammen Frivillighetsregisteret og Innsamlingsregisteret, siden vilkårene for registrering er helt ulike. De frykter at det blir mindre synlighet og forståelse for sektoren ved en eventuell sammenslåing. Det fremholdes videre at ideelle organisasjoner som driver innsamling er en forsvinnende liten del av antallet organisasjoner som er registrert i Frivillighetsregisteret slik at dagens ordning med et eget innsamlingsregister er den mest hensiktsmessige.

➤ ***Utvide skattefradragsordningen for gaver***

Skattefradragsordningen har en omfattende kontroll- og rapporteringsplikt knyttet sammen med et gode. Antakelsen er at useriøse vil kvie seg for å gå inn i ordningen grunnet alle pliktene de pålegges, og dermed vil dette bidra til å begrense useriøs innsamlingsaktivitet. Etter arbeidsgruppens vurdering synes denne ordningen å fungere godt og den bør vurderes utvidet, både beløpsmessig og slik at kriteriene revurderes på en slik måte at flere organisasjoner kan omfattes. Desto større omfang av organisasjoner som deltar i denne ordningen, desto mer informasjon vil giver få og desto mindre penger vil giver ønske å gi til de useriøse aktørene.

Maksimalt fradragsbeløp for gaver ble i forbindelse med Statsbudsjettet for 2014 justert fra 12 000 kroner til 16 800 kroner, med virkning for inntektsåret 2014, og ordningen er inne til vurdering hva gjelder ytterligere heving av beløpsgrense og omfang. I dag er det slik at det kun er organisasjoner med nasjonalt omfang som omfattes av ordningen. Det kan være formålstjenlig å vurdere en ytterligere økning både for gaver og organisasjon.

Presisering/bemerkning

Det ble påpekt fra deler av arbeidsgruppen at det er viktig å være oppmerksom på at dette er en ordning som er svært ressurskrevende å administrere.

➤ ***Krav til forhåndsregistrering av innsamlinger. Melding via Altinn eller telefon.***

Arbeidsgruppen mener at forhåndsregistrering av innsamlinger vil gi en god oversikt over pågående aktiviteter og at en slik registrering kan virke forebyggende for enkelte useriøse aktører. Det er snakk om meldeplikt, ikke registreringsplikt. Det kan her trekkes en parallell til Danmark der alle innsamlinger må meldes til lokalt politi. Endringen vil i hovedsak omfatte små organisasjoner.

Arbeidsgruppen mente at meldingen burde inneholde informasjon om navn, formål, periode, dato. Registrering bør skje på eget skjema og ikke være for omfattende.

Presisering/bemerkning

Arbeidsgruppen er enig om at useriøse aktører som driver pengeoverføring/hawala forkledd som innsamling (med forhøyet fare for at noe av midlene også går til terrorfinansiering) ikke vil etterfølge et slikt krav da de uansett opererer utenfor regelverket. Det er derfor ansett som lite sannsynlig at de på forhånd kommer til å melde inn sine useriøse innsamlingsaksjoner. Tiltaket er derfor ikke det sterkeste for å begrense de grovt useriøse aktørene.

Imidlertid antar arbeidsgruppen at tiltaket vil kunne gi økt informasjon om de grovt useriøse aktørene som faller innenfor kategorien ulovlige. Og selv om forhåndsregistrering ikke gir noe vern i forhold til den

useriøse delen av bransjen, mener enkelte at en slik ordning kan ha verdi ved enkelte former for innsamling, for eksempel bøsseinnsamling.

Det ble imidlertid påpekt fra deler av arbeidsgruppen at det er viktig å være oppmerksom på at dette er en ordning som er svært ressurskrevende å administrere, og at en utvidelse av ordningen slik at flere organisasjoner kan søke, gjør at det må påregnes ytterligere ressursbruk knyttet til denne typen saker.

Et mindretall fra frivillig sektor er kritisk til forhåndsregistrering av innsamlingsaktiviteter fordi:

- Mange organisasjoner driver innsamling kontinuerlig og det vil skape et merarbeid og byråkrati dersom de blir tvunget til å dele opp løpende innsamling i ulike tidsavgrensede aktiviteter. Mange av de frivillige i lokale foreninger opplever allerede i dag at registrering av informasjon i Brønnøysundregisteret, rapportering på ulike offentlige tilskudd, årlig dokumentasjon på frivillighet mv. som følge av deltakelse i momskompensasjonsordning og grasrotandelsordning osv. som belastende byråkrati.
- Krav om forhåndsregistrering vil kunne skape barriere for lokale initiativ og private innsamlingsinitiativer, som for eksempel en innsamlingsaksjon til kreftrammede eller til barn på barnehjem i utlandet, eller bedrifter som lager en innsamlingsstafett til inntekt for en hjelpeorganisasjons innsats i et kriserammert område. Argumentet er at dersom alle private initiativ til innsamling må rapporteres til det offentlige vil det føre til at færre tar initiativ, både fordi meldeplikten innebærer merarbeid og fordi det bygger opp under oppfatningen av at utviklingen av samfunnet først og fremst er et statlig anliggende. Det er videre uklart hvilke konsekvenser brudd på meldeplikten skal få.

➤ **Gradert registreringsplikt etter modell for lotteri**

Arbeidsgruppen mener en gradert registreringsplikt vil gi bedre kontroll med innsamlinger som har utydelig/tvetydig formål. Det vil også ivareta det store spennet mellom de minste og de største organisasjonene da kravene kan tilpasses størrelsen. Samtidig kan tiltaket gi påtalemyndighet/andre kontrollmyndigheter grunnlag for kontroll/forfølging av useriøse aktører.

Presisering/bemerkning

Arbeidsgruppen ser at gradert registreringsplikt vil kunne ha begrenset effekt for å begrense useriøs aktivitet da de useriøse aktørene uansett ikke vil registrere seg.

Enkelte deltakere fra frivillig sektor støtter ikke forslaget om gradert registreringsplikt etter modell fra lotteriloven. Disse mener det vil bety økt byråkrati for organisasjonene, også for de organisasjonene som samler inn mest og som allerede har stor tillit i befolkningen, dersom de skal bli underkastet det strengeste kontrollregimet. De mener det derfor er lite formålstjenlig å pålegge hele organisasjonslivet økt byråkrati så lenge det er enighet om at tiltaket er dårlig egnet for å fange opp useriøse aktører – de vil neppe registrere seg uansett.

Følgende tiltak ble foreslått, men ble vurdert å ha mindre relevans:

➤ **Et eget kontonummer for innsamling (som i Sverige) /samarbeid med finansinstitusjoner**

Tanken er å innføre en egen kontonummerserie for alle frivillige organisasjoner som samler inn penger. Giver vil da vite at betalingen går til en registrert organisasjon. Tiltaket oppfattes av arbeidsgruppen som en god ide, men det vil først og fremst nå de større, faste organisasjonene. De mindre aktørene og de useriøse blir i mindre grad begrenset.

Presisering/bemerkning

Enkelte i arbeidsgruppen støtter ikke dette forslaget fordi det vil bety mer byråkrati for organisasjonene. Det vises også til at før en eventuell iverksettelse bør det undersøke hvorfor man går bort fra dette i Sverige.

➤ **Gratis medlemskap i IK**

Deler av arbeidsgruppen mener gratis medlemskap i IK kan være en enkel måte for de seriøse å vise at de er best i klassen. Det forutsetter i så fall kommunikasjon til folket/giverne om at det vitner om seriositet å være medlem av IK. På den måten kan gratis medlemskap være et tiltak. Enkelte aktører fra frivillig sektor stiller seg positiv til forslaget forutsatt at det etableres alternativ finansiering av den kontrollen som gjennomføres av organisasjonene.

Presisering/bemerkning

Deler av arbeidsgruppen mente at gratis medlemskap i IK kan være en farbar vei, men det har økonomiske konsekvenser da noen må betale for kontrollen. Dette tiltaket forutsetter således alternative finansieringskilder, noe som ikke ble diskutert i arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen var enig om at gratis medlemskap i seg selv ikke vil være et godt tiltak for å skille de useriøse fra de seriøse aktørene da de useriøse uansett ikke vil melde seg inn.

Tiltak for oppfølging av useriøse

➤ **Etablere et konsekvensregime ved brudd, eks. karantene, offentlig svartelisting**

Formålet med å etablere et tydeligere konsekvensregime er tanken om at offentlig svartelisting, markedsadvarsler og tilsvarende sanksjoner vil kunne fungere forebyggende for useriøse aktører.

Ett forslag til tiltak var å samle aktørene som har tilgang på informasjon og virkemiddel. Ved svartelisting og karantene vil det da være kun én aktør som sitter på all informasjon, noe som lettere sikrer god informasjonsflyt uten at det blir byråkratisk. En felles side på internett- for eksempel Altinn- eller en egen portal som Frivillighetsregisteret, ble foreslått. Utfordringen er at useriøse aktører som får dårlig omtale raskt vil kunne etablere seg under nytt navn.

Presisering/bemerkning:

Deler av arbeidsgruppen mente det i denne sammenhengen var en del andre hensyn som måtte vurderes; for hvordan være sikker på at en aktør er useriøs? Skal tiltaket fungere må OBS-varsler settes i system slik at OBS-melding sendes automatisk til forvalter dersom for eksempel innmeldt innsamling ikke er registrert avsluttet, regnskap ikke er innsendt i tide osv. Som konsekvens kan organisasjonen miste visse privilegier, som for eksempel skattefritak.

ØKOKRIM, Forbrukerombudet og enkelte andre aktører mottar klager, men generelt skjer det liten grad av informasjonsutveksling mellom disse og meldinger som mottas er ikke lett tilgjengelige. I tillegg kommer utfordringen med at useriøse aktører som får dårlig omtale raskt vil kunne etablere seg under nytt navn.

➤ **Gi ØKOKRIM/distriktenes øko-team større ansvar for å følge opp disse sakene.**

Enkelte medlemmer i arbeidsgruppen foreslo å styrke oppfølgingsarbeidet av useriøse aktører ved at påtalemyndighetene tar mer ansvar og setter av prioriterte ressurser til dette, da særlig ØKOKRIM.

Presisering/bemerkning:

ØKOKRIM opplyste om at dette ikke ligger innenfor dagens mandat og nåværende rammer, og at det derfor er urealistisk at de skal kunne håndtere dette på en skikkelig måte i dagens situasjon. Å forebygge blir viktigere, og synspunktet er da at registrering av innsamlinger ikke burde være frivillig. Det vises til at det trolig vil være mer hensiktsmessig å ivareta et slikt oppfølgingsbehov gjennom informasjonsmekanismen som er foreslått som eget tiltak over.

➤ ***Utvide mandatet til IK slik at de kan forfølge også de som ikke er registrert og bli en tydeligere varslingsinstans.***

Arbeidsgruppen er enig om at tiltaket i prinsippet ikke handlet om formelt å utvide mandatet, men å utnytte mandatet bedre. Forslaget innebærer at det etableres en praksis og god bevissthet blant aktørene, for eksempel gjennom "Innsamlingens faglig utvalg" som også kan opptre som et selvjustisorgan med eget OBS-register. I dag er det flere aktører som besitter info uten at denne utveksles i særlig grad. Et konkret forslag til praktisering er å opprette krysslenker mellom hverandres hjemmesider.

➤ ***Tiltak som øker sannsynligheten for at innsamlingsvirksomhet som er straffbar etter markedsføringsloven § 48 og/eller etter straffeloven §§ 270, 271 og 271 a blir straffeforfulgt (etterforsket og påtalt/tiltalt). Også straffeloven § 147 b og d terrorfinansiering og støttevirksomhet til terrorisme.***

Arbeidsgruppen er enig om at aktivitet som strider mot markedsføringsloven og straffeloven må begrenses, også gjennom påtale. Anbefalingen er å sikre bedre oversikt og mer åpenhet, slik at de useriøse i større grad utpeker seg i markedet.

Andre, og mulig mer konkrete tiltak kan være å:

- Samle kompetanse i ett nasjonalt organ som er ansvarlig for å gi god informasjon til alle.
- Opprette en varslingskanal som gjøres kjent for alle for å sikre økt oppmerksomhet på useriøse aktører gjennom media. En slik varslingskanal bør ligge under IK, som alt er i gang med dette arbeidet.
- Forbrukerombudet vil kunne gi IK informasjon om innkomne klager på telefonsalg.

Presisering/bemerkning

Deler av arbeidsgruppen støtter ikke dette tiltaket da det antas at dette kun vil medføre merarbeid for seriøse organisasjoner, uten at det har vesentlig effekt på useriøse organisasjoner.

En annen sak som deler av arbeidsgruppen anser som viktig, er at frivillige organisasjoner som er registrert i Frivillighetsregisteret i Brønnøysundregistrene ikke er søkbare på samme måte som andre organisasjoner. Om man søker på personer, kommer det ikke opp om vedkommende har verv i en frivillig organisasjon da denne informasjonen er skjermet, i motsetning til for alminnelige selskapet der det fremkommer om en person har verv i et AS, enkeltmannsforetak osv. Deler av arbeidsgruppen mener dette er uheldig dersom man vet at personene driver med kriminell virksomhet. Gjør man direkte søk på den aktuelle frivillige organisasjonen, framkommer det informasjon om hvem som har tillitsverv, men da må en altså vite om organisasjonen på forhånd. Dette fremmer ikke åpenhet og "transparency".

5 Oppsummering

5.1 Innsamlingsaktører som kan defineres som useriøse

- Av det materialet som arbeidsgruppen har fremskaffet og sammenstilt er det lite konkret dokumentasjon som omhandler omfanget av problemet med useriøse aktører utover Forbrukerombudets klagestatistikk, Innsamlingskontrollens OBS-register og Nasjonal risikovurdering om hvitvasking og terrorfinansiering.
- Arbeidsgruppens klare flertall mente at åpenhet var den sterkeste indikatoren på om en aktør kunne vurderes som useriøs eller seriøs. De momentene som ble mest vektlagt for de useriøse var: manglende åpenhet om hva midlene benyttes til (hva går midlene til og hvordan er de tenkt og faktisk benyttet), mangel på åpenhet om regnskap, organisering, revisjonsberetning etc. og manglende årsregnskap, vedtekter, revisjonsberetning mv.
- Flere av arbeidsgruppens medlemmer mente at forhold knyttet til drift og organisering av innsamlinger er sentrale momenter for vurderingen av om en aktør kan anses som useriøs eller seriøs. Arbeidsgruppens medlemmer mente videre at respekt for giver sto sentralt.
- Det var enighet i arbeidsgruppen om at momenter som ikke hadde fått stemmer, ikke kunne tolkes dithen at arbeidsgruppen mente momentene ikke hadde relevans i den helhetlige vurderingen av om en aktør er å anse som useriøs/seriøs. Imidlertid ble andre momenter antatt å ha større betydning.
- Arbeidsgruppen var enig om at det ikke var mulig å foreta en antitetisk tolkning av momentene. Det innebærer at selv om et moment klart taler for seriøsitet, er ikke aktøren automatisk å anse som useriøs dersom det aktuelle momentet ikke etterleveres. Som eksempel på dette nevnes registrering i Innsamlingsregisteret som arbeidsgruppens medlemmer mener er et moment for at en aktør er å anse som seriøs. Imidlertid har mange vel ansette frivillige organisasjoner, som for eksempel Frelsesarmeen og Norges Idrettsforbund, likevel valgt ikke å registrere seg uten at de anses som useriøse av den grunn. Og omvendt; et moment for å være useriøs aktør betyr ikke automatisk at man er å anse som seriøs dersom momentet etterleveres. Det vises for eksempel til at det å unnlate å opplyse om innsamlingsprosent og formålsprosent ikke nødvendigvis betyr at en aktør er useriøs.
- Arbeidsgruppen var enig om at ingen innsamlingsaktivitet i seg selv kan defineres som useriøs – det er måten aktøren benytter innsamlingsmetoden på som er avgjørende for om en aktør er å anse som useriøs eller seriøs.
- Arbeidsgruppen er enstemmig om at aktører som driver innsamling til terror, begår annen straffbar virksomhet som bedrageri, underslag mv. eller som benytter andre ulovlige innsamlingsmetoder alltid er å anse som useriøse aktører som bør få begrenset sin virksomhet.

5.2 Forslag til tiltak

- Arbeidsgruppen er i stor grad enig om tiltak som bidrar til informasjonsdeling og åpenhet, styrking av samarbeidet mellom relevante aktører på tvers av frivillig og statlig sektor samt styrke bransjenormen og videreutvikle etiske retningslinjer for innsamlinger. Det er også enighet om behovet for endringer i regelverket for telefonsalg og mandatet til Innsamlingskontrollen.
- Diskusjonen rundt tiltakene og dissensvurderingene i etterkant reflekterer de to hovedperspektivene som har vært til stede i hele prosessen. Frivillig sektor er generelt imot å innføre krav om registrering og øvrige

kontrollrutiner. Hovedbegrunnelsen er det ideologiske utgangspunktet om at frivillig sektor skal drive sin virksomhet på egne premisser uten statlig innblanding. De statlige kontrollorganene og de andre aktørene fra forvaltningen mener at det er behov for å stille større krav til åpenhet rundt regnskapene og ser behovet for registreringsplikt for innsamlinger.

- Fra frivillig sektors perspektiv representerer ikke useriøse innsamlingsaktører et stort problem. Hovedargument er derfor at staten ikke bør iverksette ytterligere tiltak for å regulere dette området ut over det som allerede eksisterer av kontrollmekanismer. Synspunktet er at man heller bør søke å styrke den allerede eksisterende selvkontrollen som ligger i bransjen i stedet for å ta nye reguleringsgrep.
- Sett fra de statlige kontrollorganenes side representerer useriøse aktører et problem som man må finne egnede tiltak for å stanse. Særlig gjelder dette aktører som misbruker telefonsalg som innsamlingsmetode og aktører som misbruker frivillige organisasjoner til å finansiere terrorvirksomhet.

