Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 18. november 2024

Sak 2024/607 - Stiftelsen Kirkens Bymisjon - org.nr. 944 384 448 - klage over vedtak om delvis godkjent søknad om merverdiavgiftskompensasjon

Lotterinemndas medlemmer: Leder Martin Hennig, medlem Shabneet K. Bains og varamedlem Dagrun Haider

Sakens bakgrunn

(1) Stiftelsen Kirkens Bymisjon (klager) søkte 31. august 2023 om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022. Søknaden gjaldt et kompensasjonsbeløp på 52 466 914 kroner etter forenklet modell.

(2) Lotteritilsynet etterspurte 28. oktober 2023 tilleggsopplysninger i forbindelse med søknadsbehandlingen. Tilsynet spurte om kostnader knyttet til arbeidstrening inngikk i klagers søknadsgrunnlag, og informerte om at slike kostnader må trekkes fra søknadsgrunnlaget. Hvis søknadsgrunnlaget inneholdt kostnader knyttet til arbeidstrening ble klager oppfordret til å legge ved et korrigert regneark. Videre listet Lotteritilsynet opp en rekke offentlige tilskudd som Kirkens Bymisjon har mottatt i 2022, og ba om en redegjørelse for om tilskuddene eller virksomheten knyttet til tilskuddene var trukket fra søknadsgrunnlaget. Tilsynet spurte også om Stiftelsen Kirkens Bymisjon eller underledd har samarbeidsavtaler med kommuner/NAV. Tilsynet ba om å få en kopi av eventuelle avtaler.

(3) Klager svarte på tilsynets henvendelse 15. november 2023.

(4) Lotteritilsynet innvilget søknaden 20. desember 2023, men reduserte kompensasjonsbeløpet fra 52 466 917 kroner til 50 620 410 kroner. Reduksjonen ble begrunnet med at deler av virksomheten kom offentlige oppgaver til gode. Tilsynet viser til at kostnader som kommer offentlige oppgaver til gode skal trekkes fra søknadsgrunnlaget.

(5) Det blir videre i vedtaket vist til en rekke tiltak som Lotteritilsynet mener kommer offentlige oppgaver til gode. Lotteritilsynet legger til grunn at arbeidstrening og aktivitetstilbud rettet mot personer som har, eller har hatt, et rusmiddelproblem må anses å være virksomhet som det offentlige har ansvar for. Tilsynet henviser i denne sammenheng til bestemmelsene i lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-1 og lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltning (arbeid- og velferdsforvaltningsloven) § 4. Lotteritilsynet har også avgrenset søknadsgrunnlaget for tiltaket «Våre verksteder» og tiltaket «Lauras Hus bo- og oppfølging» med den begrunnelse at tiltakene har mottatt

Postadresse: Postboks 511 Sentrum 5805 Bergen
Besøksadresse: Zander Kaaes gate 7 5015 Bergen
Telefon: +47 55 19 30 00

offentlige tilskudd. I vedtaket viser Lotteritilsynet videre til at tiltaket «24/7» har mottatt et tilskudd fra Helsedirektoratet på 21 300 000 kroner. Etter en gjennomgang av tiltaket vurderer tilsynet at deler av virksomheten kommer offentlige oppgaver til gode, herunder at brukerne kan «få utredet ulike symptomer på somatisk sykdom, få henvisning til somatisk og psykisk helsehjelp og hjelp med søknad til avrusning og behandling». På bakgrunn av dette har tilsynet vurdert at halvparten av driftskostnadene knyttet til tiltaket «24/7» skal trekkes fra søknadsgrunnlaget.

(6) Klager ba 5. januar 2024 om utsatt klagefrist, og fikk innvilget utsatt frist til 24. januar 2024.

(7) Klager påklaget vedtaket 24. januar 2024. Klager anfører at begrepet «offentlige oppgaver til gode» ikke kan innebære at all aktivitet som allmennheten generelt har glede av faller utenfor ordningen. Klager viser til høringsnotatet fra 2010 som legger til grunn at merverdiavgiftskompensasjonsordningen skal gjelde for frivillige organisasjoner med et ikke-fortjenestebasert formål, som har virksomhet rettet mot allmenne samfunnsinteresser. Videre viser klager til at formålet med ordningen er å fremme frivillig aktivitet, og klager antar at bakgrunnen for at det offentlige ønsker å fremme frivillig aktivitet er fordi slik aktivitet kommer samfunnet og det offentlige til gode. Klager anfører at det derfor går imot formålet med ordningen om man ikke gir kompensasjon til virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode. Klager påpeker at om kriteriene for å få merverdiavgiftskompensasjon blir for strenge, vil ikke lenger ordningens formål om å fremme frivillig aktivitet oppfylles.

(8) Lotteritilsynet har i vedtaket vist til formålsparagrafene i helse- og omsorgstjenesteloven og arbeids- og velferdsforvaltningsloven. Klager viser til at når tilsynet bruker formålsparagrafene som argument blir det offentlige ansvaret tolket svært vidt, og klager mener at dette ikke speiler de oppgavene som det offentlige selv vurderer at de har ansvar for. Klager viser til at kommuner og NAV har et «påse-ansvar» for oppgavene, men at de ikke har et konkret ansvar for alt som faller inn under formålsparagrafene.

(9) Når det gjelder arbeids- og velferdsforvaltningsloven pålegger § 4 det offentlige et overordnet «påse»-ansvar, men klager anfører at dette ikke kan tolkes dithen at etaten har ansvar for oppgaven alene. Klager viser til at Kirkens Bymisjon driver arbeidstrening for enkeltpersoner som ikke fanges opp av systemet til NAV, og som det offentlige dermed ikke har et tilbud til. Arbeidstrening i klagers virksomhet handler i større grad om det psykososiale, samt å ha en meningsfull hverdag, slik at deltakerne på sikt kan fanges opp av det offentlige tilbudet. Klager poengterer at Kirkens Bymisjon i flere år har avgrenset for enkeltvedtaksplasser og arbeidstrening som skjer i tett samarbeid med NAV slik som VTA, AFT- og IPS-plasser og der stiftelsen har vært tiltaksarrangør. Videre viser klager til at stiftelsen i 2023 etablerte et eget AS for denne typen virksomhet. Bakgrunnen for dette er at NAV har endret regelverket på området, for å sikre at midler som skal gå til arbeidstrening og tiltaksarrangører utelukkende er knyttet til et rettssubjekt, og lage et tydelig skille mellom aktiviteten knyttet til arbeidstrening for NAV og resten av organisasjonen. Klager anfører at virksomheten som er skilt ut i et eget aksjeselskap illustrerer hva som er NAV sine oppgaver.

(10) I klagen redegjøres det videre for at stiftelsens «I jobb»-tilbud er differensiert i fire kategorier. Klager viser til at «I jobb – lavterskel» hovedsakelig er et tilbud til mennesker som har utfordringer med rus eller psykisk helse. Tilbudet består av frivillig dagsarbeid og oppdrag innen bla. gaterydding, ulike småjobber og arbeid ved stiftelsens verksteder.

Tilbudet er til personer som NAV ikke har et tilbud til. Klager begrunner dette med at NAV deler sine brukere i fire grupper, og at gruppe fire består av uføre. Denne gruppen gis ikke oppfølging på samme måte som andre, og at NAVs tiltak ikke er for denne gruppen. Tiltaket «I jobb – mellomrom» er et tilbud til personer som ønsker arbeidstrening for å komme seg ut i ordinært arbeid etter avtale med kommune eller NAV. Under dette tilbudet faller tiltak som PaaHjuul, Retro, Mot og mestring og Bønner. Tiltakene fyller mellomrommet mellom lavterskel tilbud og de offentlige arbeidstreningstiltakene, og klager anfører at tilbudet ivaretar en oppgave som ikke inngår i NAV sitt oppdrag. Tilbudet «I jobb – arbeidsmarkedstiltak» er arbeidsmarkedstiltak på oppdrag fra NAV, og klager har trukket dette tilbudet ut av søknaden. Klager har også tilbudet «I jobb – ung» som er rettet mot unge mellom 16-25 år som trenger kvalifiserende aktivitet og oppfølging.

(11) Klagen inneholder videre en klage på fire av Lotteritilsynets seks avkortningspunkter. Klager har valgt å ikke påklage to av tilsynets avkortningspunkter. Dette gjelder tilsynets avgrensning for driftskostnader knyttet til tiltaket «Lauras Hus bo- og oppfølging» og at tilsynet avgrenset for halvparten av driftskostnadene til tiltaket «24/7». Klager påklager de fire øvrige avkortningspunktene.

(12) Lotteritilsynet har avkortet søknadsgrunnlaget med kostnader knyttet til PaaHjul AS og PaaHjul Oslo AS. Klager viser til at stiftelsen har trukket 88,4 prosent av PaaHjul AS sine driftskostnader, og 76,6 prosent av PaaHjul Oslo AS sine driftskostnader ut av søknadsgrunnlaget, fordi dette er driftskostnader som knytter seg til den mva-pliktige delen av virksomheten. Det er de sosialfaglige lønnskostnadene og merkostnadene ved virksomheten som det søkes merverdiavgiftskompensasjon for. Klager anfører at PaaHjul driver med arbeidstrening i kategorien «i Jobb – mellomrom», og at denne formen for arbeidstrening ikke inngår i NAVs oppdrag. Det vises til at arbeidstrening ikke utelukkende er en offentlig oppgave, og at frivillig sektor dekker behov for arbeidstrening hos de gruppene som faller utenfor NAVs oppdrag. Når det gjelder avkortning for arbeidstrening knyttet til Retro bruktbutikk og I jobb Gjøvik, viser klager til at denne arbeidstreningen også er klassifisert i prosjektet «I jobb – mellomrom» og viser til samme argumentasjon som for tiltaket PaaHjul.

(13) Lotteritilsynet har i vedtaket også avgrenset for et tilskudd på 7 800 000 kroner fra Helsedirektoratet sin tilskuddsordning «Aktivitetstilbud for personer med psykiske helseproblemer, rusmiddelproblemer og/eller erfaring fra salg og bytte av seksuelle tjenester». Tilsynet avgrenset for tilskuddet med en henvisning til at tilskuddet gikk til tiltaket «Våre verksteder» som driver med arbeidstrening. Klager viser til at tilskuddet ikke gikk til «Våre verksteder». Søknaden til Helsedirektoratet var en samlesøknad for flere ulike tiltak. Det innvilgede tilskuddet fra Helsedirektoratet ble fordelt utover 12 ulike tiltak, og klager viser til at de fleste av tiltakene er væresteder og møteplasser. Tiltakene Retro, I Jobb Gjøvik og PaaHjul AS inngår også søknaden, og for tiltakene Retro og I Jobb Gjøvik viser klager til argumentasjonen over. Klager viser til at I Jobb Lillestrøm er klassifisert som et «I jobb – lavterskel»-tilbud, som faller utenfor NAV sitt oppdrag. Når det gjelder PaaHjul Oslo AS viser klager til at tilskuddet til organisasjonen feilaktig er trukket ut av sentralleddets søknad, og at beløpet derfor er avgrenset for to ganger i vedtaket.

(14) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 22. april 2024 til Lotterinemnda for behandling.

(15) Klager sendte 24. mai 2024 inn merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda. Klager viser til at det i søknaden tydelig er skilt mellom de tjenestene som stiftelsen gjør på oppdrag fra det offentlige, og de virksomheter/tiltak som ligger tett opptil det offentlige, men som det offentlige ikke har et mandat for. Klager påpeker at to av delavslagene i vedtaket ikke er påklaget fordi klager er enige i at virksomhetene er i randsonen mot det offentliges mandat.

(16) Videre vises det til at Lotteritilsynet i hovedsak har avgrenset for virksomhet knyttet til arbeidstrening, med den begrunnelse at Arbeids- og velferdsetaten blant annet har ansvar for gjennomføring av arbeidstrening. Klager viser til at stiftelsen har virksomhet innenfor flere ulike arbeidstreningsarenaer, og at NAV kun har et konkret mandat i forhold til en av arbeidstreningsarenaene. Klager fremhever at stiftelsen for eksempel har definert tiltaket gatefeiing i Oslo som arbeidstrening. Gatefeiingen er sosialt arbeid, som i større grad dekker et behov for samhold og en meningsfull hverdag for personer med rus- og psykisk helse utfordringer, enn hva det gir enkeltpersoner av arbeidstrening. Bakgrunnen for at tiltaket beskrives som arbeidstrening er at begrepet arbeidstrening er et positivt ladet ord som ikke er stigmatiserende.

(17) Avslutningsvis påpeker klager at Lotteritilsynets saksbehandling ikke bygger på et detaljert faktum, og at tilsynet ikke har foretatt en konkret vurdering av om det offentlige har ansvar for å tilby tjenesten. Lotteritilsynet har ikke gått i nærmere inn på tiltakenes drift eller oppdragsbeskrivelse, og har derfor ikke kjennskap til hva virksomheten bedriver og eventuelle lovhjemler de driver under. Tilsynet har hentet informasjon fra klagers nettsider, som er skrevet med det formål å kommunisere til befolkningen, og ikke som et grunnlag for å klassifisere tiltak. Klager viser til at tilsynet ikke har basert sin vurdering av tiltakene på objektive kriterier.

(18) Det vises for øvrig til klagen og merknadene i sin helhet.

Det rettslige grunnlaget

(19) Det rettslige grunnlaget er forskrift 23. oktober 2018 nr. 1600 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner (forskriften).

(20) Ved søknad etter forenklet modell følger det av forskriften § 7 at søknadsgrunnlaget skal beregnes av totale driftskostnader etter avgrensning og poster det skal gjøres fradrag for, jf. andre ledd og § 6.

(21) Forskriften § 6 bokstav a fastsetter at det ikke ytes kompensasjon for kostnader eller anskaffelser som faller utenfor den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten eller er knyttet til virksomhet som kommer inn under § 3 tredje ledd.

(22) Det fremgår av forskriften § 3 tredje ledd bokstav f at det ikke gis merverdiavgiftskompensasjon for virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode.

(23) Av forvaltningsloven § 34 følger det at klageinstansen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye opplysninger. I dette ligger at klageinstansen fullt ut kan prøve både rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og det frie skjønn. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

Lotterinemndas vurdering

(24) Stiftelsen Kirkens Bymisjon sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 20. desember 2023 om delvis godkjenning av søknad om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022.

(25) Lotteritilsynet reduserte klagers søknadsgrunnlag, med den begrunnelse at deler av klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode. Klager fikk innvilget et redusert kompensasjonsbeløp på 50 620 410 kroner. I vedtaket avgrenset tilsynet søknadsgrunnlaget på seks punkter, og klager har påklaget fire av punktene. Stiftelsen har ikke påklaget tilsynets avgrensning for driftskostnader tilknyttet tiltaket «Lauras Hus bo- og oppfølging» og halvparten av driftskostnadene til tiltaket «24/7».

(26) Det følger av forskriften § 3 tredje ledd bokstav e og f at det ikke gis kompensasjon til virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, og heller ikke til virksomhet hvor det offentlige kan påvirke eller legge føringer for virksomheten. Regelen er utformet for at merverdiavgiftskompensasjonsordningen ikke skal kompensere momskostnader til virksomhet som er ment å være en offentlig oppgave.

(27) Begrepet «offentlige oppgaver» er ikke nærmere definert i forskriften. Det er derfor et spørsmål om offentlige oppgaver kun skal gjelde oppgaver som ved lov eller forskrift er lagt til det offentlige, eller om ordlyden også skal gjelde der det offentlige har et mer overordnet ansvar. Når lovgiver ikke har gitt noen føringer for tolkningen av ordlyden tilsier hensynet til forutberegnelighet at man bør være forsiktig med å tolke ordlyden for vidt, slik at utgangspunktet må være at det er lovbestemte oppgaver som omfattes av ordlyden. Likevel kan finansieringsmodell eller andre styringsforhold være et moment i retning av at det er en offentlig oppgave.

(28) Når det gjelder forskriften § 3 tredje ledd bokstav f, er dette en kodifisering av praksis utviklet i forbindelse med tidligere gjeldende forskrift § 5 tredje ledd bokstav a. Kulturdepartementet omtalte denne bestemmelsen i brev til Lotteritilsynet 12. mai 2011, og uttalte der at:

> «Intensjonen bak begrensningen i forskriftens § 5 tredje ledd er at organisasjoner der det offentlige har en sterk grad av involvering faller utenfor ordningen. Med sterk grad av involvering menes for eksempel at majoriteten av styremedlemmer oppnevnes av det offentlige eller at det offentlige legger sterke føringer for driften. Med sterke føringer for driften menes at det offentlige ønsker å oppnå spesifikke mål med sin involvering og finansiering.»

(29) Lotterinemnda legger til grunn at et tilskuddsbrev kan være et eksempel på et dokument som kan legge sterke føringer for driften. Videre er det en slik sammenheng mellom bokstav e og f og formålet med bestemmelsen, at det er naturlig at finansiering og finansieringsmodell også kan være et relevant moment å vektlegge ved vurderingen av om en virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode, se for eksempel sak 2023/1163. Denne saken gjelder bestemmelsen i pengespilloven, men vurderingen vil også være relevant etter reglene om merverdiavgiftskompensasjon. I denne saken la nemnda særlig vekt på at det opprettet en egen tilskuddsordning rettet mot drift og etablering av fontenehus i Norge, og at det er satt av egne midler til ordningen i statsbudsjettet. Tilskuddsordningen stiller også omfattende og detaljerte krav om ordningens måloppnåelse. Dette må etter nemndas syn være relevant i vurderingen av om virksomheten kommer offentlige oppgaver til gode.

(30) Det følger av klagers vedtekter § 1 at stiftelsens formål er å fremme diakonale tiltak som bidrar til å virkeliggjøre kirkens oppdrag. Det følger av klagers årsberetning at stiftelsens oppdrag er «å avdekke, lindre og bidra til å fjerne årsaker til nød». Klager driver på dette grunnlaget en rekke tiltak av helsefremmende, sosial og kirkelig art, som spenner over et bredt spekter av arbeidsformer og målgrupper.

(31) Lotteritilsynet har avgrenset søknadsgrunnlaget for driftskostnader knyttet til flere ulike tiltak som i hovedsak driver med arbeidstrening eller oppfølging av personer som har eller har hatt et rusmiddelproblem. Tilsynet vurderer at dette er virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, og viser til arbeid- og velferdsforvaltningsloven § 4 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1.

(32) Klager har anført at Lotteritilsynet ikke har bygget sin vurdering på et detaljert faktum. Det vises til at tilsynet har basert seg på overfladiske beskrivelser hentet fra klagers nettside, og ikke gått nærmere inn på tiltakenes drift og oppdragsbeskrivelse. Nemnda vil her bemerke at avgjørelsen treffes på bakgrunn av innsendt dokumentasjon, og at det er klagers ansvar å eventuelt sende inn supplerende eller utfyllende informasjon om tiltakene.

Arbeidstreningstiltak i kategorien «I Jobb – mellomrom»

(33) Lotteritilsynet har avgrenset for tiltakene «PaaHjul AS», «PaaHjul Oslo AS», «Retro bruktbutikk» og «I jobb Gjøvik». Alle tiltakene driver hovedsakelig med arbeidstrening, og er en del av klagers «I Jobb»-tilbud. «I Jobb»-tiltakene differensieres i fire ulike kategorier, og klager har opplyst at de fire tiltakene klassifiseres som «I Jobb - mellomrom». Tiltakene i denne kategorien er rettet mot personer som ønsker arbeidstrening for å komme seg ut i ordinært arbeid etter avtale med kommune eller NAV. Målgruppen for tiltakene er personer som har utfordringer knyttet til rus og/eller psykiske helseproblemer, som opplever utenforskap og som står langt fra arbeidslivet.

(34) PaaHjul AS og PaaHjul Oslo AS er sykkelverksteder som tilbyr arbeidsplasser til personer med tidligere ruserfaring som står utenfor ordinært arbeidsliv. Det følger av tiltakets egenerklæring at sykkelverkstedene gir arbeidstrening for å styrke de ansattes mulighet til å entre ordinært arbeidsliv. Retro bruktbutikk og I jobb Gjøvik har et annet tilbud, men tilbyr tilsvarende arbeidstrening som PaaHjul AS. Ettersom tiltakene har tilsvarende målgruppe og formål finner Lotterinemnda det hensiktsmessig å vurdere de fire tiltakene samlet.

(35) Klager anfører at tiltakene i kategorien «I jobb – mellomrom» fyller mellomrommet mellom lavterskel tilbud og de offentlige arbeidstreningstiltakene, og at tiltakene derfor ivaretar et behov som ikke inngår i NAVs oppdrag. Klager har vist til at arbeidstreningen som tilbys gjennom tiltakene «I Jobb – mellomrom» i større grad handler om det psykososiale og å ha en meningsfull hverdag, slik at deltakerne på sikt kan fanges opp av det offentlige tilbudet.

(36) I arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 første ledd står det at NAV har ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken. Videre fremgår det av § 4 tredje ledd at etaten «skal stimulere den enkelte stønadsmottakeren til arbeidsaktivitet der dette er mulig, og gi råd og veiledning til […] arbeidstakere for å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet».

(37) NAV skal etter andre ledd blant annet forvalte lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven). Formålet med arbeidsmarkedsloven er «å bidra til å oppnå et inkluderende arbeidsliv gjennom et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet», jf. arbeidsmarkedsloven § 1. Forskrift 11. desember 2015 nr. 1598 om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) gir nærmere bestemmelser om arbeidsmarkedstiltak. Hovedformålet med arbeidsmarkedstiltak er å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller behold arbeid, jf. tiltaksforskriften § 1. Arbeidsmarkedstiltak kan blant annet innebære arbeidsavklaring, arbeidstrening, oppfølging og mentor, arbeidsforberedende trening og varig tilrettelagt arbeid for de som har behov for å skaffe seg eller beholde arbeid.

(38) Etter tiltaksforskriften kapittel 12 har NAV også ansvar for å tilby arbeidsrettet rehabilitering som skal bidra til å «styrke tiltaksdeltakerens arbeidsevne og bidra til mestring av helserelaterte og sosiale problemer som kan være til hinder for deltakelse i arbeidslivet». Det følger av tiltaksforskriften § 12-2 at arbeidsrettet rehabilitering kan inneholde arbeidsforberedende trening, kontakt med arbeidslivet, generell opptrening, funksjonsfremmende trening, opplæring, motivasjon, trening i sosial mestring, samt livsstilsveiledning.

(39) Lotterinemnda legger til grunn at det offentlige, ved blant annet NAV og kommunene, har et lovpålagt ansvar for å tilrettelegge for at personer som av ulike grunner står langt fra arbeidsmarkedet får mulighet til å delta i arbeids- og samfunnslivet. Dette ansvaret omfatter også helt lavterskel arbeidstrening som i større grad handler om det psykososiale og mestring, enn at deltagerne skal få relevant arbeidserfaring.

(40) Klager har anført at deres arbeidstreningstiltak retter seg mot enkeltpersoner som ikke fanges opp av NAVs system, og som det offentlige ikke har et tilbud til. Klager viser til at NAVs lovpålagte ansvar ikke dekker de enkeltpersonene som allerede er utstøtt fra arbeidslivet.

(41) Etter tiltaksforskriften § 1-3 er et vilkår for deltakelse i tiltak at deltakelsen er «nødvendig og hensiktsmessig» for at deltakeren skal skaffe seg arbeid. NAV har dermed ikke plikt til å tilby arbeidstrening til enhver som står utenfor arbeidslivet. Grensen for når det ikke er «nødvendig og hensiktsmessig» å tilby deltakelse i arbeidstiltak er imidlertid svært skjønnsmessig og det kan være varierende oppfatning av om det offentlige har en lovpålagt plikt til å tilby arbeidstrening. Bakgrunnen for avgrensningen mot virksomhet som kommer «offentlige oppgaver til gode» er å sikre at kompensasjonsordningen ikke gir økonomiske insentiv for at det offentlige legger ansvaret for ivaretakelsen av offentlige oppgaver over på frivillige organisasjoner, jf. høringsnotat 14. oktober 2024 om forslag til endringer i merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner punkt 5.3.2. Oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige skal finansieres av det offentlige, og frivillige organisasjoner kan ikke motta kompensasjon for kostnader knyttet til virksomhet som er overlappende eller sammenfallende med offentlige lovpålagte oppgaver, jf. høringsnotatet punkt 5.3.2.1.

(42) Lovverket tillegger NAV er vidtrekkende ansvar for å tilby arbeidstrening og arbeidsrettet rehabilitering til enkeltpersoner som står langt fra arbeidslivet. Lotterinemnda vurderer at tilbud om arbeidstrening og arbeidsrettet rehabilitering er i kjernen av de oppgaver som ved lov er lagt til NAV. Dette må gjelde selv om det offentlige har et skjønn i når deltakelse i arbeidsrettede tiltak er «nødvendig eller hensiktsmessig». Et motsatt resultat åpner for at det offentlige kan lempe på sitt ansvar for å ivareta en lovpålagt oppgave

fordi frivilligheten på eget initiativ har etablert virksomhet som ivaretar den aktuelle offentlige oppgaven.

(43) Lotterinemnda har derfor kommet til at de fire tiltakene utfører oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, og at tiltakenes virksomhet dermed kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.

Avgrensning for tilskudd fra Helsedirektoratet

(44) Lotteritilsynet har i vedtaket avgrenset for et tilskudd på 7 500 000 kroner som klager har fått gjennom Helsedirektoratets tilskuddsordning «Aktivitetstilbud for personer med psykiske helseproblemer, rusmiddelproblemer og/eller erfaring fra salg og bytte av seksuelle tjenester». I vedtaket la Lotteritilsynet til grunn at tilskuddet gikk til arbeidstreningstiltaket «Våre verksteder», og tilsynet avgrenset derfor for tilskuddet. I klagen opplyste klager at tilskuddet ble fordelt på 12 ulike tiltak, hvor dette er fordelingen:

«• ByBo – boligssosialt team 750 000,-

• Safir- Frivillighetssentral 350 000,-

• Aktivitetshuset Bjerke 400 000,-

• Nadheim – møteplass kvinner 1 300 000,-

• Møtestedet 1 900 000,- • Spenn 300 000,-

• Aktivitetshuset Prindsen 300 000,-

• Retro Lillestrøm 650 000,-

• Møtestedet Lillestrøm 850 000,-

• I Jobb Lillestrøm 300 000,-

• I Jobb Gjøvik 200 000,-

• Paa Hjul Oslo AS 500 000,-»

(45) Lotterinemnda har allerede vurdert at virksomheten til tiltakene «PaaHjul», «I jobb» og «Retro» kommer offentlige oppgaver til gode, og at Lotteritilsynet kan avgrense for driftskostnader tilknyttet disse tiltakene. Lotterinemnda vil i det følgende vurdere de øvrige tiltakene som har mottatt deler av tilskuddet.

Tiltaket ByBo

(46) Tiltaket «ByBo» er klagers boligsatsing for vanskeligstilte i Oslo som på grunn av rusavhengighet, psykisk lidelse, isolasjon, dårlig økonomi og/eller annet, har utfordringer med å bo. Klager leier ut 68 boliger til vanskeligstilte i Oslo. Beboerne har standard leiekontrakter, men beboerne får i tillegg sosial og helsefaglig oppfølging gjennom en rammeavtale stiftelsen har med Oslo kommune. Klager har i merknadene opplyst om at hovedformålet allerede er trukket ut av søknadsgrunnlaget, da dette er en offentlig

tjenesteyting. Det vises til at tilskuddet Lotteritilsynet har avgrenset for er prosjektmidler utenfor tjenesteytingen, og at dette derfor er kompensasjonsberettiget.

(47) Det følger av lov 20. desember 2022 nr. 121 om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven) at kommunene har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. §§ 1 og 3. Sosialtjenesteloven regulerer de kommunale oppgavene og tjenestene som NAV-kontoret skal utføre. Det følger av sosialtjenesteloven § 27 at kommunen er «forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv».

(48) Lotterinemnda legger etter dette til grunn at det offentlige, ved NAV og kommunene, har et lovpålagt ansvar for å bistå vanskeligstilte med å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Utgangspunktet er derfor at virksomheten til «ByBo»-tiltaket utfører en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige. Klager har opplyst at prosjektmidlene går til virksomhet i tiltaket som ikke er en offentlig tjenesteytelse, men har ikke beskrevet hva slags virksomhet dette gjelder og omfanget av denne virksomheten. Ut fra klagers nettside fremstår det som at virksomheten i all hovedsak er et boligtiltak for vanskeligstilte, hvor beboerne får sosial- og helsefaglig oppfølging gjennom rammeavtalen med Oslo kommune. Det er klagers ansvar å vedlegge tilstrekkelig dokumentasjon på at tiltaket også har kompensasjonsberettiget virksomhet.

(49) Lotterinemnda legger derfor til grunn at tiltaket i all hovedsak utfører oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, og finner at hele tiltaket dermed kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.

Aktivitetshuset Bjerke

(50) Lotteritilsynet har avgrenset for virksomheten til Aktivitetshuset Bjerke med den begrunnelse at aktivitetshuset tilbyr arbeidstrening. Klager har i merknadene opplyst om at arbeidstrening kun utgjør en liten del av virksomheten til Aktivitetshuset Bjerke.

(51) Det følger av klagers nettside at Aktivitetshuset Bjerke er et sosialt møtested for deg som har tilhørighet til Bydel Bjerke og som har utfordringer knyttet til rus. Aktivitetshuset tilbyr sosialt samvær og meningsfulle aktiviteter, turer og utflukter. I tillegg serveres det varm, gratis lunsj hver ukedag. Aktivitetshuset er åpent for alle, og brukere kan når som helst stikke innom for en prat. Aktivitetshuset Bjerke tilbyr også arbeidstrening gjennom tiltaket «I jobb Bjerke».

(52) Slik Lotterinemnda ser det fremstår Aktivitetshuset Bjerke i hovedsak som en sosial møteplass for personer med et rusmiddelproblem. Lotterinemnda ser at tiltaket også tilbyr arbeidstreningen, men slik nemnda forstår sakens opplysning er arbeidstreningstilbudet delvis atskilt fra Aktivitetshuset Bjerkes øvrige virksomhet. Når arbeidstreningstilbudet kun utgjør en mindre del av Aktivitetshusets virksomhet kan ikke dette medføre at tiltakets totale virksomhet må anses å komme offentlige oppgaver til gode.

(53) Lotterinemnda har ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å vurdere hvor stor del av tiltakets virksomhet som er kompensasjonsberettiget, og denne delen av vedtaket sendes derfor tilbake til Lotteritilsynet for ny behandling. Nemnda vil bemerke at lavterskel møteplasser for personer med rusmiddelproblemer er kompensasjonsberettiget virksomhet, se Lotterinemndas vedtak i sak 2024/393.

Nadheim – møteplass kvinner

(54) Nadheim er et gratis, lavterskel hjelpetiltak for personer som selger eller har solgt seksuelle tjenester, og som har ønske om og behov for bistand fra et hjelpeapparat. Det følger av årsmeldingen for Nadheim 2022 at tilbudet er åpent for alle over 18 år, uavhengig av kjønn, nasjonalitet eller rettighets- og oppholdsgrunnlag. Nadheims arbeid består av oppsøkende arbeid, arbeid med oppfølging av deltakere og påvirkningsarbeid.

(55) Nadheim tilbyr individuell oppfølging, og i 2022 mottok 335 personer slik oppfølging. Det fremgår av årsmeldingen at spørsmål knyttet til helse, oppholdsregler, voldsutsatthet, sikkerhet, økonomi, NAV, arbeid og rettigheter i Norge er gjennomgående temaer i oppfølgingssamtalene. Nadheim har også ulike miljø- og gruppetiltak, og det følger av årsmeldingen at sentrene i 2022 blant annet arrangerte felleslunsjer, et språktreningskurs for thai, et kurs om kvinnehelse, og hadde en kulturgruppe som besøkte ulike utstillinger i Oslo.

(56) Nadheim er et lavterskel hjelpetiltak og det stilles ingen krav til de som møter opp. Slik Lotterinemnda forstår sakens opplysning er Nadheim i hovedsak en lavterskel møteplass hvor brukerne kan oppleve fellesskap og få noen å snakke med. Sentrene tilbyr også rettighetsinformasjon, lavterskel helsehjelp, gratis prevensjon, og arrangerer kurs som brukerne kan delta på gratis. Etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 skal kommunen tilby «nødvendige» helse- og omsorgstjenester. Nemnda vurderer at helsehjelpen som tilbys på sentrene er lavterskel, og sjeldent vil anses som «nødvendig» etter helse- og omsorgstjenesteloven. Videre kan nemnda ikke se at tilbud om en lavterskel møteplass og ulike fritidsaktiviteter for sexarbeidere er en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige. Nemnda vurderer at Nadheim har likhetstrekk med sosiale værested for rusavhengige som Lotterinemnda har kommet til er kompensasjonsberettiget virksomhet, se Lotterinemnda sak 2024/371 og sak 2024/393.

(57) I innstillingen har Lotteritilsynet vist til at Nadheims virksomhet blant annet har til formål å drive arbeidsinkludering med det formål å bistå personer fra målgruppen med å få og beholde en «ordinær jobb». Det følger av årsmeldingen side 12 at klager har et samarbeidsprosjekt med Unikum hvor personer fra Nadheims målgruppe får bistand til å komme ut i ordinært arbeidsliv. I 2022 hadde arbeidsinkluderingsprosjektet 24 deltagere, og rundt 20 prosent av deltagerne nådde sine mål om å få og beholde ordinær jobb. Slik Lotterinemnda forstår det utgjør arbeidsinkluderingsprosjektet en mindre del av Nadheims virksomhet.

(58) Nadheim fremstår i hovedsak som en møteplass for sexarbeidere hvor de kan få lavterskel helsehjelp og annen bistand. Lotterinemnda ser at tiltaket også tilbyr arbeidstrening, men slik nemnda forstår saksopplysningene er arbeidstreningstilbudet delvis atskilt fra Nadheims øvrige virksomhet. Dette underbygges av at arbeidsinkluderingsprosjektet er et samarbeidsprosjekt med et eget team og separat finansiering. Når arbeidstreningstilbudet kun utgjør en mindre del av Nadheims totale virksomhet kan ikke dette medføre at tiltaket i sin helhet anses å komme offentlige oppgaver til gode.

(59) Lotterinemnda har ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å vurdere hvor stor del av tiltakets virksomhet som er kompensasjonsberettiget, og denne delen av vedtaket sendes derfor tilbake til Lotteritilsynet for ny behandling.

Øvrige tiltak

(60) Lotterinemnda kan ikke se at Lotteritilsynet har vurdert tiltakene Safir–frivillighetssentral, Møtestedet, Spenn, Aktivitetshuset Prindsen og Møtestedet Lillestrøm i innstillingen. Nemnda forstår innstillingen som at Lotteritilsynet ikke har foretatt en konkret vurdering av de opplistede tiltakene fordi de tolv tiltakenes samlede driftskostnader er mye høyere sammenlignet med avgrensningen på 7 800 000 kroner som tilsynet har foretatt. I innstillingen viser tilsynet til at de ikke utelukker at noen av aktivitetene kan være kompensasjonsberettiget, men at tilsynets avgrensning er så liten at en stor prosentandel av tiltakenes totale driftskostnader er kompensert. Lotterinemnda har ikke grunnlag for å vurdere størrelsen på tiltakenes samlede driftskostnader slik saken er opplyst.

(61) Lotterinemnda bemerker at Lotteritilsynet ikke har adgang til å gjøre fradrag for driftsutgiftene til et tiltak uten å vurdere hvorvidt virksomheten er kompensasjonsberettiget, jf. forskriften §§ 6 og 7. Lotteritilsynet må foreta en konkret vurdering om kostnadene knytter seg til virksomhet som kommer «offentlige oppgaver til gode» etter forskriften § 3 tredje ledd bokstav f, før de kan avgrense for tiltakets driftskostnader. I foreliggende sak finner Lotterinemnda at tilsynet ikke har gitt en begrunnelse for at de opplistede tiltakene har virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode.

(62) Lotterinemnda har ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å vurdere tiltakenes virksomhet, og finner det hensiktsmessig at Lotteritilsynet foretar en ny vurdering av saken. Lotteritilsynets vedtak oppheves for denne delen av vedtaket og sendes tilbake til tilsynet for ny behandling.

(63) Lotterinemnda bemerker avslutningsvis at Lotteritilsynet ved en feil har trukket fra tilskuddet på 500 000 kroner til PaaHjul Oslo AS to ganger i vedtaket. Lotteritilsynet har erkjent feilen, og dette må hensyntas når saken behandles på nytt.

Konklusjon

(64) Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at Lotteritilsynets vedtak skal oppheves, og saken sendes tilbake til Lotteritilsynet for ny behandling.

Vedtak

Lotteritilsynets vedtak 20. desember 2023 oppheves. Saken sendes tilbake til Lotteritilsynet for ny behandling.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur