Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 25. november 2024

Sak 2024/919 - LIN Likestilling, Inkludering og Nettverk - org.nr. 993 644 935 - klage over vedtak om delvis innvilgelse av søknad om merverdiavgiftskompensasjon

Lotterinemndas medlemmer: Leder Martin Hennig, og medlemmene Shabneet K. Bains og Elisabet Ekberg

Sakens bakgrunn

(1) LIN Likestilling, Inkludering og Nettverk (klager) søkte 25. august 2023 om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022. Søknaden gjaldt et kompensasjonsbeløp på 381 557 kroner etter forenklet modell.

(2) Lotteritilsynet opplyste i brev til klager 21. november 2023 at tilsynet vurderte klagers prosjekter «Karriereveiledning», «Arbeid med mening» og «Mentorordning» som tiltak som kommer offentlige oppgaver til gode. Tilsynet etterspurte derfor opplysninger om hvor store kostnader foreningen hadde hatt i forbindelse med prosjektene i 2022 og størrelsen på offentlige tilskudd. Klager besvarte henvendelsen i brev 28. november 2023.

(3) Lotteritilsynet fattet 20. desember 2023 vedtak om delvis innvilgelse av søknaden. Søknadsgrunnlaget ble redusert fra 4 769 462 kroner til 3 062 062 kroner, med den begrunnelse at klagers virksomhet knyttet til tiltakene «Karriereveiledning», «Arbeid med mening» og «Mentorordning» kommer offentlige oppgaver til gode. Tilsynet viser til at integrering, arbeidstrening og lignende tiltak for å hjelpe godt kvalifiserte og høyt utdannede personer inn i arbeidslivet, er virksomhet som det offentlige har ansvaret for. Tilsynet vurderer også at tiltaket «Mentorordning» kan gi privatøkonomiske fordeler ved at personer får nettverk og oppfølging for å komme i utdanning eller jobb innenfor deres utdanningsområde. Det korrigerte søknadsgrunnlaget medførte at kompensasjonsbeløpet ble redusert fra 381 557 kroner til 244 965 kroner.

(4) Klager påklaget vedtaket 10. januar 2024. Klager viser til at organisasjonen har grunnlag i brukermedvirkning, og at foreningens formål om å styrke samfunnsdeltakelsen til innvandrere gjennom «Arbeid med mening» og «Mentorordning», er basert på behov fra målgruppen. Klager anfører at foreningens virksomhet ikke er organisert av eller med tilknytning til det offentlige. Årsmøtet er organisasjonens høyeste myndighet, og bare medlemmer har stemmerett og kan påvirke foreningens virksomhet. Det vises også til at det ofte er overlapp mellom formålet til frivillige organisasjoner og det offentlige, og at mye av arbeidet til frivilligheten kommer samfunnet til gode. Klager anfører at frivillige organisasjoner ikke kan straffes for samarbeid med det offentlige, og bemerker at det er ønskelig fra politiske hold på statlig og lokalt nivå om økt samarbeid. Det vises videre til at tiltaket «Arbeid med mening» er et tiltak for langtidsarbeidsledige innvandrerkvinner.

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

Disse har vært langvarige brukere av NAV, som ikke har fått tett nok oppfølgning og tilrettelegging til å komme seg ut i arbeidslivet. Mange av deltakerne er kvinner som sliter med psykiske helseutfordringer med bakgrunn i langvarig inaktivitet og isolasjon. Klager bemerker at organisasjonen har mottatt merverdiavgiftskompensasjon for tiltakene tidligere år. Klager anfører også at tilsynets vurdering av at tiltaket «Mentorordning» gir privatøkonomiske fordeler er feil. Det vises for øvrig til klagen i sin helhet.

(5) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 6. juni 2024 til Lotterinemnda for behandling.

(6) Lotterinemnda etterspurte i e-post 1. november 2024 opplysninger fra klager om foreningens kostnader til prosjektene «Karriereveiledning», «Arbeid med mening» og «Mentorordning». Klager sendte etterspurte opplysninger samme dag.

Det rettslige grunnlaget

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

(8) 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.

(9) 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.

(10) Det fremgår av forskriften § 3 tredje ledd bokstav f at det ikke gis merverdiavgiftskompensasjon for virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode. Etter forskriften § 3 tredje ledd bokstav d gis det ikke merverdiavgiftskompensasjon for virksomhet som gir privatøkonomiske fordeler.

(11) Av lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (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

(12) LIN Likestilling, Inkludering og Nettverk sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 20. desember 2023 om delvis innvilgelse av søknad om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022.

(13) Lotteritilsynet har redusert klagers kompensasjonsbeløp fra 381 557 kroner til 244 965 kroner, med den begrunnelse at klagers virksomhet i forbindelse med prosjektene «Karriereveiledning», «Arbeid med mening» og «Mentorordning», kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.

(14) 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 ordningen ikke skal kompensere merverdiavgiftskostnader til virksomhet som er ment å være en offentlig oppgave.

(15) 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.

(16) Når det gjelder forskriften § 3 tredje ledd bokstav f, er dette en kodifisering av praksis utviklet i forbindelse med tidligere gjeldende forskrift av 2011 § 5 tredje ledd bokstav a. Kulturdepartementet omtalte denne bestemmelsen i brev til Lotteritilsynets 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.»

(17) 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 er 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.

(18) I lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (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».

(19) NAV skal etter § 4 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 arbeidsmarkedstiltakene. Hovedformålet med arbeidsmarkedstiltak er å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid, jf.

tiltaksforskriften § 1. Arbeidsmarkedstiltak kan blant annet innebære arbeidsavklaring, arbeidstrening, oppfølgning og mentor, arbeidsforberedende trening og varig tilrettelagt arbeid for de som har behov for å skaffe seg eller beholde arbeid.

(20) Tiltaket «Arbeid med mening» er nærmere beskrevet i klagers brev til Lotteritilsynet av 28. november 2023. Her kommer det frem at tiltakets mål er å tilby arbeidstrening til langtidsarbeidsledige minoritetskvinner som av ulike årsaker har vært ekskludert fra samfunnet. Mange av disse kvinnene faller mellom to stoler, og har utfordringer med å komme i arbeid og praksis. Noen av dem sliter med fysiske og psykiske helseutfordringer, andre sliter med språkkunnskaper og andre mangler arbeidsnettverk og motivasjon. Tiltaket er i brevet beskrevet slik:

> «[…] Fire frivillige instruktører gir sydamene opplæring og oppfølging i sykurset. LIN er et lavterskeltilbud for kvinnene, og operer[er] som deres første møte med arbeidslivet. Vi har forventninger om at kvinnene deltar på arbeidstreningen daglig, slik som en normert arbeidsplass og i tillegg jobber vi med deres selvbilde – der de produserer produkter laget for hånd. LIN er en møteplass for disse kvinnene, som alle er i samme båt. De stifter bekjentskap og vennskap på tvers av etnisiteter, og får praktisert det norske språket. Tiltaket gir kvinnene en mestringsfølelse, og resultatet av dette er at vi hvert år klarer å få mellom 60-70% av kvinnene ut i ordinært arbeid.»

(21) På klagers hjemmeside fremgår det at kurset er fem dager i uken, og varer fra april til juni. Kurset består av fire dager med sykurs og en dag med karriereveiledning. I samarbeid med JobbX, vil kvinnene lære mer om CV, søknader og intervjuteknikk. Av klagers årsrapport 2022 kommer det frem at deltakerne av prosjektet produserer en rekke produkter, som blir solgt på julemarked. Inntekten av salget har gått uavkortet til deltakerne på arbeidstreningen.

(22) Lotterinemnda legger til grunn at «Arbeid med mening» er et arbeidstreningstiltak, med spesielt fokus på innvandrere og minoriteter, med mål om å integrere disse i arbeids- og samfunnslivet. Klager beskriver selv tiltaket gjennomgående som «arbeidstrening». Nemnda 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. Nemnda legger etter dette til grunn at klagers virksomhet knyttet til prosjektet «Arbeid med mening» kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.

(23) Tiltaket «Mentorordning» skal ifølge klagers årsrapport for 2022 styrke høyt kvalifiserte innvandreres muligheter til å skaffe seg relevant arbeid, praksis eller begynne i relevante studier. Tolv høyt kvalifiserte innvandrere deltok på mentorordningen i 2022. I årsrapporten har klager beskrevet resultatene av ordningen slik:

> «Det er ingen tvil om at LINs mentorprogram har båret frukter. Resultatet er at 7 av 12 adepter har kommet seg ut i relevant jobb, praksis eller høyere utdanning. Det vil si at nesten 60 % av adeptene har kommer seg videre. Eksempler på dette er stilling som bioingeniør ved Oslo universitetssykehus, regnskapsmedarbeider ved et mindre firma og praksisplass innen lønn og HR ved JKS Norge. Videre har adeptene fått mer kunnskap om sin bransje, bygget nettverk, styrket sin CV og søknad, forbedret sine jobbintervjuferdigheter, styrket eller vedlikeholdt sine norskkunnskaper, fått økt kunnskap om egne rettigheter, fagforeninger og lønnsforhandlinger. Etter å ha blitt kjent med tidligere adepter og mentorer erfarer flere adepter økt pågangsmot og selvtillit.

Dette er grunnleggende for å få plass tidlig, da flere adepter har stått utenfor norsk arbeidsliv i lengre tid, noe som naturligvis kan tære på motivasjonen.»

(24) Tiltakets målgruppe er høyt kvalifiserte innvandrere som står utenfor arbeidslivet, og tiltakets mål er å få disse ut i relevant arbeid, praksis eller studier. Tiltaket består av forskjellig bistand, veiledning og mentorvirksomhet, slik som kunnskapsdeling om brukerens bransje, nettverksbygging, og arbeid med CV og intervjuferdigheter. Lotterinemnda har kommet til at det offentlige har et lovpålagt ansvar for å hjelpe høyt kvalifiserte innvandrere, som står utenfor arbeidslivet, til å komme inn i arbeids- og samfunnslivet. Klagers «Mentorordning» faller innenfor dette lovpålagte ansvaret. Nemnda legger etter dette til grunn at klagers virksomhet knyttet til prosjektet «Mentorordning» kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.

(25) Klager har i e-post 1. november 2024 opplyst at organisasjonen ikke har hatt driftskostnader for tiltaket «Karriereveiledning». Tiltaket er gjennomført i samarbeid med JobbX ved Antirasistisk senter, hvor det tilbys veiledning til klagers brukere. Ettersom søknadsgrunnlaget ikke inneholder kostnader for dette prosjektet som det eventuelt skulle vært avgrenset for, finner ikke Lotterinemnda grunn til å vurdere om dette tiltaket ikke er kompensasjonsberettiget.

(26) Lotteritilsynet har avgrenset søknadsgrunnlaget med 1 707 400 kroner basert på størrelsen på de offentlige tilskuddene klager har mottatt for prosjektene. Tilsynet har ikke avgrenset for klagers reelle kostnader i forbindelse med tiltakene. Lotterinemnda legger til grunn at søknadsgrunnlaget skal beregnes på grunnlag av totale driftskostnader etter avgrensning og poster det skal gjøres fradrag for, jf. forskriften § 7 første ledd. Det er følgelig kostnadene knyttet til den ikke-kompensasjonsberettigede virksomheten som skal trekkes fra søknadsgrunnlaget, jf. forskriften § 6.

(27) Klager opplyser i e-post til Lotterinemnda 1. november 2024 at «Arbeid med mening» har hatt driftskostnader på 1 240 322 kroner, og at «Mentorordning» har hatt driftskostnader på 520 934 kroner. Dette blir et samlet beløp på 1 761 266 kroner, og nemnda legger etter dette til grunn at det er dette beløpet som skulle vært trukket ut av søknadsgrunnlaget, jf. forskriften § 7 første ledd.

(28) En avgrensning av søknadsgrunnlaget på 1 761 266 kroner vil innebære at Lotteritilsynets vedtak blir endret til skade for klager. Etter forvaltningsloven § 34 tredje ledd andre punktum må melding om slik endring «være sendt klageren innen 3 måneder etter at underinstansen mottok klagen». Det er over tre måneder siden Lotteritilsynet mottok klagen, og Lotterinemnda kan følgelig ikke endre vedtaket til skade for klager. Nemnda stadfester derfor tilsynets avgrensning av søknadsgrunnlaget på 1 707 400 kroner.

(29) Klager anfører at organisasjonen har mottatt merverdiavgiftskompensasjon for de omtvistede tiltakene tidligere år. Til dette vil Lotterinemnda bemerke at søknaden gjelder merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022, og at Lotteritilsynet hvert år må foreta en selvstendig vurdering av om søkerorganisasjonen oppfyller vilkårene for kompensasjon for det aktuelle regnskapsåret. Det avgjørende er at gjeldende praksis er i overenstemmelse med regelverket, og forvaltningen må kunne korrigere praksis i tråd med dette.

Konklusjon

(30) Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at Lotteritilsynets vedtak skal opprettholdes.

Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur