



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 15. september 2025

Sak 2025/186 - Stiftelsen Shalam - org.nr. 962 102 344 - klage over vedtak om delvis innvilget søknad om merverdiavgiftskompensasjon

Lotterinemndas medlemmer: Leder Martin Hennig, medlem Renate Kristiansen og varamedlem Dagrun Y. Haider

Sakens bakgrunn

- (1) Stiftelsen Shalam (heretter «klager») søkte 23. august 2024 om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2023. Søknaden gjaldt et kompensasjonsbeløp på 810 627 kroner etter forenklet modell.
- (2) Lotteritilsynet etterspurte i brev 1. november 2024 tilleggsinformasjon fra klager i forbindelse med behandling av søknaden. Tilsynet ba klager spesifisere hvilke aktiviteter og avdelinger som var omfattet av avgrensningen i søknaden på 6 162 263 kroner. Tilsynet opplyste også om at avdelingene Shalam Arbeidssenter, Shalam Rehab og Shalam Babettes hus, etter tilsynets vurdering utfører virksomhet som ivaretar offentlige lovpålagte oppgaver. Tilsynet ba derfor klager oppgi størrelsen på driftskostnadene som var knyttet til avdelingene, og om det var avgrenset for noen av disse kostnadene i søknaden. Tilsynet ønsket også en redegjørelse for antallet frivillige i organisasjonen, og informasjon om hvor mye faste givere, gaver og kollekt utgjorde av klagers inntekter i 2023.
- (3) Klager besvarte henvendelsen i brev 7. november 2024. I brevet vises det blant annet til at avgrensningen i søknaden på 6 162 263 kroner, består av kostnadene til Shalam Babettes hus.
- (4) I e-post 25. november 2024 orienterte Lotteritilsynet om at klagers svarbrev 7. november 2024 ikke inneholdt en oversikt over totale driftskostnader knyttet til Shalam Rehab og Shalam Arbeidssenter. Tilsynet ba om å få oversendt opplysninger om avdelingenes driftskostnader, og informerte samtidig om at manglende oversendelse av de etterspurte opplysningene kunne medføre at søknaden ble avslått.
- (5) Klager besvarte henvendelsen i e-post samme dag, og la ved resultatregnskap for Shalam Rehab og Shalam Arbeidssenter.
- (6) Lotteritilsynet fattet vedtak 17. desember 2024 om delvis innvilgelse av søknaden. Tilsynet reduserte det omsøkte kompensasjonsbeløpet med 491 839 kroner, og innvilget 318 788 kroner i kompensasjon. Reduksjonen er begrunnet med at klagers avdelinger Shalam Rehab og Shalam Arbeidssenter har virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

- (7) Klager påklaget vedtaket 30. desember 2024. Klager viser til at Shalam Arbeidssenter drives uten støtte eller tilskudd fra det offentlige, og at tiltaket dermed er et supplement som utelukkende drives på frivillighet i tråd med stiftelsens formål. Det offentlige er ikke involvert i utforming av tjenesten, og har ingen instruksjonsmyndighet i forhold til den løpende driften. Shalam Arbeidssenters tjeneste retter seg mot en brukergruppe som krever mye tilrettelegging, noe som medfører at brukergruppen faller utenfor de ordinære tilbudene til Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Klager viser også til at stiftelsen legger vekt på å tilby brukerne et åndelig fellesskap og trening på elementære ADL-ferdigheter. Brukerne tilbys muligheter og rammer, framfor at de gis spesifikke oppgaver. Tjenesten har derfor karakter av å være hjelp til selvhjelp. Shalam Arbeidssenter har også hatt personer som utfører samfunnsstraff gjennom Kriminalomsorgen. Klager fremhever særlig at det er uklart om NAV har ansvaret for innholdet i gjennomføring av alternative straffereaksjoner, og anfører at straffegjennomføring faller utenfor NAVs ansvarsområde.
- (8) Når det gjelder Shalam Rehab er klager enig i at oppfølging av rusavhengige etter endt primærbehandling er en integrert del av kommunens ansvar etter lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-2. Klager anfører likevel at Shalam Rehabs tjeneste er basert på frivillig innsats, og at det ikke hadde vært mulig å drive forsvarlig uten slik innsats. Dette underbygges av at Shalam Rehab hadde et negativt driftsresultat i 2023. Klager mener det er urimelig at stiftelsen skal måtte bære et underskudd på vegne av det offentlige. Det vises også til at stiftelsen tilbyr fellesskap og tilhørighet med fokus på personlig vekst, og har kontakter opp mot både det private og offentlige arbeidsmarkedet. Klager mener derfor at Shalam Rehab har et nedslagsfelt som strekker seg ut over de offentlige lovpålagte tjenestene etter helse- og omsorgstjenesteloven. Det påpekes videre at kommunene i stor grad mangler selvstendige, kommunale tilbud, og at kommunene derfor er avhengige av å kunne benytte seg av det frivillige hjelpeapparatet for å kunne møte et stadig voksende behov. Klager erkjenner at dersom det gis kompensasjon for dette tiltaket, vil det kunne medføre at kommunen kan velte lovpålagte oppgaver over på det frivillige hjelpeapparatet. Det fremheves imidlertid at det bør finnes andre og bedre måter å stimulere kommunene til å fullbyrde sine lovpålagte oppgaver enn å pålegge samfunnets svakeste å bære konsekvensene av at oppgavene ikke blir gjennomført på en adekvat måte. Det vises for øvrig til klagen i sin helhet.
- (9) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 3. februar 2025 til Lotterinemnda for behandling.

Det rettslige grunnlaget

- (10) Det rettslige grunnlaget er forskrift 23. oktober 2018 nr. 1600 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner (forskriften).
- (11) 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.
- (12) 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.
- (13) Det fremgår av forskriften § 3 tredje ledd bokstav f at det ikke gis merverdiavgiftskompensasjon for virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode.

- (14) 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

- (15) Stiftelsen Shalam sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 17. desember 2024 om delvis innvilget søknad om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2023.
- (16) Lotteritilsynet reduserte kompensasjonsbeløp med 491 839 kroner, med den begrunnelse at klagers avdeling Shalam Rehab og Shalam Arbeidssenter har virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode.
- (17) 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.
- (18) Begrepet «offentlige oppgaver» er ikke nærmere definert i forskriften. Når lovgiver ikke har gitt noen føringer for tolkningen av ordlyden tilsier hensynet til forutberegnelighet at en 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. Dette er blant annet lagt til grunn i Lotterinemndas avgjørelse i sak 2025/140.
- (19) Det følger av klagers vedtekter § 4 at «Stiftelsen Shalam har som formål å oppsøke mennesker med rusmiddelproblemer, lede dem til Kristus, hjelpe dem ut av rusavhengighet, lære dem og bygge dem opp, for å føre dem tilbake til samfunnet som mer hele, friske og trygge mennesker».
- (20) I tråd med formålet driver klager med hjelpearbeid i Kristiansand for mennesker med rusmiddelproblemer. Arbeidet er organisert i fire hovedområder, herunder Shalam Rehab og Shalam Arbeidssenter.

Avdeling Shalam Rehab

- (21) Det følger av klagers nettside at Shalam Rehab er et sosialfaglig, rusfritt og recoverybasert tilbud i døgnopphold. Klager har redegjort nærmere for tiltaket i e-post 7. november 2024. Det følger av redegjørelsen at Shalam Rehab er et tilbud i de sårbare overgangene mellom avrusing og eventuell behandling i Tverrfaglig Spesialisert Behandling (TSB) i helseforetakene. Shalam Rehab kan også gi et tilbud i perioden etter endt behandling i TSB, og før brukeren får et kommunalt boligtilbud. Under oppholdet følges beboerne opp av blant annet kommunale og andre offentlige helsetjenester. Det utarbeides en individuell ukeplan under oppholdet, der hovedprioriteten er at brukeren kommer på oppsatte avtaler i sin behandling. Deretter gis det tilbud om arbeids- og aktivitetstrening, botrening, sosialt fellesskap og aktiviteter på fritiden.
- (22) Av klagers årsmelding for 2023 fremgår det at stiftelsen etter anbud til Kristiansand kommune vedrørende døgnbaserte tjenester for rusmiddelavhengige, fikk rammeavtale

innen skjerming, omsorg og ettervern/rehabilitering. Klager har også et samarbeid med Kriminalomsorgen om blant annet soning etter lov 18. mai 2002 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) § 12 for domfelte.

- (23) Shalam Rehab har i 2023 hatt 24 ulike beboere i totalt 1613 døgn. Dette året kom 21 beboere gjennom avtale med Kristiansand kommune, en fra avtale med Ullensaker kommune og to på opphold i samarbeid med Kriminalomsorgen. Kommunene og Kriminalomsorgen betaler døgnpris, og totalt utgjorde dette 3 128 114 kroner i 2023.
- (24) Det offentlige ansvar for tjenester til personer med rusmiddelproblemer er delt mellom kommune og stat. Statens ansvar for behandling av rusmiddelproblemer i spesialisthelsetjenestene er regulert i lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven). Det følger av spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 bokstav a nr. 5 at staten, ved de regionale helseforetakene, «skal sørge for» at personer tilbys tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengighet, herunder institusjonsplasser som kan ta imot rusmiddelavhengige med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven §§ 10-2 til 10-4. Det er altså statens ansvar å dekke behovet for spesialisert behandling for rusmiddelproblemer.
- (25) Kommunene har etter lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-1 et overordnet ansvar for å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester til personer som oppholder seg i kommunen, herunder personer med rusproblemer, psykisk sykdom, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne. Selv om det ikke er lovfestet en særskilt plikt for kommunen til å sørge for behandling av rusmiddelavhengige, fremgår det av forarbeidene at denne plikten er en integrert del av kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenester som er overordnet regulert i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 1 til nr. 6, jf. Prop. 91 L (2010-2011) s. 187.
- (26) Det følger videre av Prop. 91 L (2010-2011) s. 189 at:

«Kommunen skal sørge for behandlingsopplegg når det er behov for det lokalt eller i egnet behandlings- eller omsorgsinstitusjon, og har også et oppfølgingsansvar under og etter institusjonsopphold. I forbindelse med rusreformen ble kommunehelsetjenestens og fastlegens ansvar for å gi rusmiddelavhengige tilgang til nødvendige helsetjenester og å bidra til utforming av et eget hjelpe- og behandlingstilbud tydeligere.»
- (27) Lotterinemnda legger etter dette til grunn at det offentlige er lovpålagt å tilby rusavhengige plass i behandlings- eller til omsorgsinstitusjon når det er behov. Klagers avdeling Shalam Rehab er et sosialfaglig døgntilbud for rusmiddelavhengige innen skjerming, omsorg og ettervern/rehabilitering, og denne virksomheten ivaretar følgelig en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige. Dette underbygges av at alle brukerne er henvist fra kommuner eller Kriminalomsorgen, samt at det offentlige betaler døgnpris for oppholdet.
- (28) Klager er enig i at oppfølging av rusavhengige etter endt primærbehandling er en integrert del av kommunens ansvar etter helse- og omsorgsloven § 3-2 første ledd nr. 1. Klager anfører imidlertid at Shalam Rehabs tjeneste er basert på frivillig innsats, og at det ikke ville vært mulig å drive forsvarlig uten denne innsatsen. Lotterinemnda bemerker at forskriftens krav om at virksomheten ikke skal komme offentlige oppgaver til gode, må være oppfylt uavhengig av om virksomheten er basert på frivillig innsats. Tilstrekkelig

frivillig innsats er etter forskriften § 5 femte ledd et selvstendig vilkår for å kunne motta merverdiavgiftskompensasjon.

- (29) Klager anfører også at kommunene i stor grad mangler selvstendige, kommunale tilbud, og at kommunene derfor er avhengige av å kunne benytte seg av det frivillige hjelpeapparatet for å kunne møte et stadig voksende behov. Lotterinemnda presiserer at bakgrunnen for avgrensningen for virksomhet som kommer «offentlige oppgaver til gode» er at ordningen ikke skal kompensere merverdiavgiftskostnader til virksomhet som er ment å være en offentlig oppgave. Nemnda legger til grunn at behandlingstilbud i form av døgnopphold for rusavhengige er en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige, og at dette må bli avgjørende. Dersom frivillige aktører kan få merverdiavgiftskompensasjon for å utføre oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, åpner det for at det offentlige kan lempe på sitt ansvar ved å overlate utførelsen av offentlige oppgaver til frivillig sektor.
- (30) Lotterinemnda har etter dette kommet til at klagers avdeling Shalam Rehab utfører virksomhet som ivaretar oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, og at virksomheten kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.

Avdeling Shalam Arbeidssenter

- (31) Det følger av klagers årsmelding at Shalam Arbeidssenter er et arbeidstreningstilbud innen gjenbruksbutikk, lager, småjobber for kunder, transport, kafe, søm og sosialt arbeid. En stor del av arbeidstreningen foregår i klagers gjenbruksbutikker, fordelt på oppgaver i butikk, lager og transport. Det fremgår videre av årsmeldingen at avdelingen har et godt og stabilt samarbeid med NAV og Kriminalomsorgen, slik at det til enhver tid er flere personer på arbeidstrening. I tillegg har avdelingen jevnlig elever fra ulike skoler på utplassering. I klagers årsmelding er det opplyst at det i 2023 var 40 personer i arbeidstrening/hospitering eller på samfunnsstraff, som gjennomsnittlig jobbet 43 prosent stilling i 4,3 måneder.
- (32) Klager redegjorde nærmere for tiltaket i e-post 7. november 2024. I redegjørelsen viser klager til at Shalam Arbeidssenter er et tilbud til mennesker som står langt fra arbeidsmarkedet. Det er den offentlige tjenesten som følger opp den enkelte i sine lovpålagte oppgaver, og klager har ingen lovpålagte oppgaver knyttet til den enkelte hospitant.
- (33) 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». NAV skal etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 andre ledd blant annet forvalte lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven). Formålet med loven 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 beholde 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.

- (34) 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.
- (35) 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. Lotterinemnda legger til grunn at Shalam Arbeidssenter er et arbeidstreningstiltak rettet mot mennesker som står langt fra arbeidslivet. Klager beskriver også selv tiltaket som arbeidstrening i årsmeldingen for 2023 og på hjemmesidene. Nemnda har i flere saker lagt til grunn at ordinære arbeidstreningstiltak med formål om å få deltakerne ut i arbeid er en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige, se blant annet Lotterinemndas avgjørelse i sak 2024/859 og sak 2024/607. Dette gjelder, som redegjort for ovenfor i avsnitt 28, uavhengig av graden av frivillig innsats.
- (36) Klager har vist til at Shalam Arbeidssenter også har virksomhet knyttet til straffegjennomføring, og at straffegjennomføring etter sin ordlyd faller utenfor NAVs ansvarsområde.
- (37) Det følger av lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff § 48 at samfunnsstraff kan idømmes i stedet for fengselsstraff dersom noen nærmere vilkår er oppfylt. Det følger av straffegjennomføringsloven § 53 første ledd at de idømte timene samfunnsstraff skal gå ut på samfunnsnyttig tjeneste, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Av straffegjennomføringsloven § 53 andre ledd fremgår det at «Kriminalomsorgen fastsetter i hvert enkelt tilfelle det nærmere innholdet i samfunnsstraffen innenfor de rammene som retten har fastsatt i dommen». Lotterinemnda legger etter dette til grunn at det er Kriminalomsorgen som er ansvarlig for å gjennomføre samfunnsstraff og planlegge det nærmere opplegget. Selv om straffegjennomføring faller utenfor NAVs ansvarsområde, er det en oppgave som ved lov er lagt til Kriminalomsorgen, som er en annen offentlig instans. Nemnda vurderer at tilbud om arbeidstrening som del av samfunnsstraff, er virksomhet som ivaretar en offentlig lovpålagt oppgave.
- (38) Lotterinemnda har etter dette kommet til at klagers avdeling Shalam Arbeidssenter utfører virksomhet som ivaretar oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, og at virksomheten kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.

Konklusjon

- (39) 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