



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 19. juni 2023

2023/341 – Fontenehuset Stavanger – org.nr. 971 338 709 – klage over vedtak om avslag på søknad om merverdiavgiftskompensasjon

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

Sakens bakgrunn

- (1) Fontenehuset Stavanger (klager) søkte 4. august 2022 om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2021. Søknaden gjaldt et kompensasjonsbeløp på 345 665 kroner etter forenklet modell.
- (2) Lotteritilsynet avsto søknaden 19. desember 2022, med den begrunnelse at klagers virksomhet i all hovedsak kommer offentlige oppgaver til gode. I tillegg ble det vist til at finansieringen av Fontenehus-modellen medfører stor grad av offentlig involvering, og at det offentlige gjennom finansieringen kan påvirke eller legge føringer for klagers virksomhet.
- (3) Fontenehus Norge ba på vegne av Fontenehuset Stavanger om utsatt klagefrist 20. desember 2022, og fikk 21. desember 2022 innvilget usatt klagefrist til 23. januar 2023.
- (4) Fontenehuset Norge påklaget vedtaket 20. januar 2023 på vegne av Fontenehuset Stavanger. Det vises til at fontenehusene tilbyr et lavterskel arbeidsfellesskap for personer med psykiske helseproblemer. På fontenehusene driver medlemmene og medarbeiderne tilbudet i fellesskap. Fontenehusene er organisert som private stiftelser, foreninger eller private aksjeselskap, og er hverken eid eller styrt av det offentlige. Det offentlige har ikke et tilsvarende tilbud til personer med psykiske helseproblemer. Fontenehusene er et unikt tilbud som er helt avhengig av frivillig og ikke-betalt innsats fra medlemmer og styremedlemmer, og er et eksempel på at frivillige ideelle virksomheter kan bidra til et bedre samfunn som inkluderer flere i tråd med formålet med ordningen.
- (5) Klager anfører at selv om fontenehusene er delvis finansiert av det offentlige, driver ikke fontenehusene virksomhet som kan sies å komme offentlige oppgaver til gode. Delvis finansiering gjennom offentlige tilskudd er ikke diskvalifiserende for merverdiavgiftskompensasjon. Driftstilskuddet fra Helsedirektoratet er til virksomhet som ikke er å anse som helsehjelp etter helselovgivningen. Som dokumentasjon på dette, vises det til brev fra Helsedirektoratet til helseforetakene datert 27. april 2022, hvor det blir nevnt at «*oppgaver knyttet til arbeidsformidling og annen arbeidsrettet oppfølging*

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

ikke er å anse som helsehjelp etter helselovgivningen». Fontenehusene arbeider i forlengelsen av det offentlige og fungerer som et supplement til lovpålagte tjenester, og kan ikke sies å komme offentlige oppgaver til gode. Fremveksten av fontenehusene har ikke skjedd som følge av initiativ fra regjeringen, eller nasjonale eller kommunale helsemyndigheter, og er basert på privat initiativ.

- (6) Klager anfører også at det offentlige ikke kan påvirke eller legge føringer for virksomheten. Fontenehusene er en del av en internasjonal modell for arbeidsrettet rehabilitering, og må følge et felles sett med 37 retningslinjer for å oppnå akkreditering (godkjenning) fra Clubhouse International. For å kunne være et fontenehus, må fontenehusene være akkreditert av Clubhouse International senest iløpet av de fire første driftsårene. Det gjør Clubhouse International til premissleverandør for fontenehusene, ikke bare i Norge, men på alle 350 fontenehusene i verden. Det offentlige har anerkjent modellen fontenehusene drives etter, og har derfor inngått et samarbeid med fontenehusene. Dette gjelder både på statlig og kommunalt nivå. Helsedirektoratet har i sitt regelverk for finansiering av fontenehusene som premiss at fontenehusene skal akkrediteres i løpet av de fire første driftsårene, og viser til den internasjonale akkrediteringsordningen for kvalitetssikring av fontenehus etter standardene. Dette bekrefter igjen at det er modellen i seg selv de gir støtte til og tydeliggjør at hverken stat eller kommune har mulighet for påvirkning av fontenehusenes arbeid. Ingen av fontenehusenes eller Fontenehus Norges styremedlemmer oppnevnes av det offentlige. Det er viktig at fontenehusene drives med stor grad av uavhengighet, og som et supplement til andre tilbud kommunen har til den samme målgruppen. Det er Fontenehus Norge som sørger for etablering av fontenehus i kommunene, inkludert etablering av et styre.
- (7) Klager anfører endelig at en rekke tilsvarende aktører som fontenehusene, samarbeider med det offentlige og mottar merverdiavgiftskompensasjon. Etter klagers oppfatning må dette få betydning for tolkningen av bestemmelsen, og innebære at fontenehusenes virksomhet heller ikke kan anses å komme offentlige oppgaver til gode.
- (8) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre sitt vedtak og oversendte klagen med innstilling 10. mai 2023 til Lotterinemnda for behandling.
- (9) Klager sendte 25. mai 2023 merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda. Det vises for øvrig til klagen og merknadene i sin helhet.

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) Etter forskriften § 5 niende ledd er det søkeren selv som må foreta en avgrensning av hvilke kostnader som skal være med i søknaden dersom organisasjonen også driver virksomhet som faller utenfor ordningen. Dette kan gjøres gjennom organisatoriske eller økonomiske skillelinjer innenfor den enkelte organisasjon. Dersom søkeren ikke har foretatt en slik avgrensning ved søknad, følger det av bestemmelsen at søknaden etter en totalvurdering kan avslås.
- (15) 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

- (16) Fontenehuset Stavanger sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 19. desember 2022 om avslag på søknad om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2021.
- (17) Det gis ikke merverdiavgiftskompensasjon for virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.
- (18) 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 helse- og omsorgstjenester til personer som oppholder seg i kommunen. Dette ansvaret inkluderer tilrettelegging for deltakelse i arbeid som et viktig helsefremmede tiltak, jf. blant annet Arbeids- og velferdsdirektoratets og Helsedirektoratets «Strategi for fagfeltet Arbeid og Helse» fra desember 2021. Etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 andre ledd gjelder kommunens ansvar alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne. Kommunene har også etter lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 3, jf. § 1 ansvaret for å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.
- (19) Arbeids- og velferdsetaten (Nav) har etter lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) § 4 ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken. Nav skal 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, som blant annet innebærer arbeidsavklaring, arbeidstrening, oppfølging og mentor, arbeidsforberedende trening og varig tilrettelagt arbeid for de som har behov for å skaffe seg eller beholde arbeid.
- (20) Lotterinemnda legger til grunn at det offentlige, ved blant annet Nav og kommunene, har et lovpålagt ansvar for å styrke og tilrettelegge for mulighetene til personer med psykiske helseproblemer til å delta i arbeids- og samfunnslivet. Dette ansvaret gjelder både rehabilitering og arbeidstrening for personer med psykiske helseproblemer.

- (21) Det fremgår av klagers vedtekter § 4 at:

«Stiftelsens formål er å styrke mennesker med psykiske lidelser/utfordringer, slik at de har muligheter til å oppnå en likeverdig tilværelse i samfunnet ved å øke selvrespekt, ansvarlighet og sosiale ferdigheter.

Etter retningslinje 11:

«Ansvar for driften av klubbhuset ligger hos medlemmer og medarbeidere, og i siste instans hos daglig leder. Sentralt i dette ansvaret ligger det å engasjere medlemmer og medarbeidere i alle deler av klubbhusdriften.

Fontenehuset skal samarbeide med det offentlige og private arbeidsliv.

Fontenehuset er et klubbhus hvor medlemmene er nødvendige, ønsket og ventet for den daglige demokratiske beslutningsprosess. Stiftelsen skal arbeide for at medlemmene kommer ut i arbeidsmarkedet på lik linje med andre. Dette gjøres gjennom etablering og bruk av OA (overgangsarbeid) og utdanning.

Klubbhuset bygger på de internasjonale retningslinjene til Clubhouse International som ble opprettet i januar 1994.»

- (22) Det fremgår av søknaden og klagers årsmelding 2021 at klager har hatt virksomhet som beskrevet i vedtektene. Stiftelsen har tilbudt overgangsarbeid, og kurs og hjelp i forbindelse med medlemmers jobbsøknad. Flere medlemmer har også arbeidet på Kafe Salongen som blir driftet av stiftelsen sammen med Stavanger bibliotek. Det har også blitt gjennomført kveldsarrangementer, og et sommerprogram med flere utflukter som en del av fritidsprogrammet. Stiftelsen har også et husband som opptrer på forskjellige arrangementer. Ung på huset har hatt ukentlige faste møter og sosiale sammenkomster, og det har blitt arrangert flere gruppetreninger. Medlemmer er med på presentasjoner på ulike områder, og representerer fontenehuset på møter og konferanser lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Stiftelsen har også samarbeidet med skoler og offentlige instanser.
- (23) Klager har anført at stiftelsen arbeider i forlengelsen av det offentlige og fungerer som et supplement til lovpålagte tjenester. Videre er det vist til at det offentlige hverken har eller kan etablere et slikt tilbud.
- (24) Lotterinemnda ser at fontenehusene ivaretar viktige samfunnsnyttige formål gjennom ivaretagelse, inkludering og rehabilitering av personer som har eller har hatt psykiske helseproblemer, herunder arbeidet med å styrke deres muligheter til å delta i arbeids- og samfunnslivet. Selv om fontenehusenes tilbud ikke nødvendigvis er de samme tilbudene som det offentlige tilbyr, har nemnda kommet til at fontenehusenes virksomhet i all hovedsak kommer offentlige oppgaver til gode. Både fontenehusenes formål og virksomhet er overlappende med det offentliges lovpålagte oppgaver, og selv om oppgavene blir utført på noe forskjellige måter, innebærer ikke dette nødvendigvis at fontenehusenes tilbud ikke kommer offentlige oppgaver til gode. Det offentlige bruker i stor utstrekning frivillige organisasjoner til å utføre eller supplere sine lovpålagte oppgaver, mot at det som i dette tilfellet blir tildelt offentlig tilskudd. I brev 9. mai 2023 fra Asker kommune til Helse- og omsorgsdepartementet blir det vist til at kommunen har et nært samarbeid med fontenehuset regulert av en samarbeidsavtale, og at kommunen gir denne virksomheten faste årlige økonomiske tilskudd i tråd med det nasjonale

regelverket. Nemnda forstår det slik at dette også gjelder for andre kommuner, og etter nemndas syn underbygger dette at klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode, selv om Asker kommune ikke er enig i dette.

- (25) Lotterinemnda legger også betydelig vekt på at det er etablert en egen tilskuddsordning spesifikt rettet mot drift og etableringen av fontenehus i Norge. Det er Helsedirektoratet som forvalter ordningen. Det er kun Fontenehus Norge, etablerte fontenehus, virksomheter med formål om å opprette fontenehus og kommuner som kan få tilskudd. Ordningen forutsetter blant annet en nærmere fastlagt todeling av fontenehusenes finansiering, fordelt mellom tilskudd fra Helsedirektoratet og delstøtte fra den enkelte kommune. Det fremgår av regelverk for tilskuddsordning: Fontenehus og Fontenehus Norge punkt 1 at:

«Målet er at flere personer med psykiske helseutfordringer og/eller rusmiddelproblemer skal delta i arbeidsrettede aktiviteter og komme i ordinært arbeid. Tilskuddsordningen skal bidra til etablering av flere fontenehus, videre drift av eksisterende fontenehus og paraplyorganisasjonen Fontenehus Norge.»

- (26) I punkt 4 i regelverket for tilskuddsordningen fremgår det at det stilles krav om vedtak i kommunestyret ved etablering av nytt fontenehus. Kommunen må forplikte seg til videre finansiering i tråd med nærmere angitt fordelingsnøkkel i regelverket for ordningen. Størrelsen på driftstilskuddet til fontenehusene er basert på hvor mange år fontenehuset har vært i drift. Det stilles krav for driftstilskudd at kommunestyret har fattet vedtak om finansiering.
- (27) Det fremgår av klagers årsregnskap for 2021 at av totale driftsinntekter på 3 908 326 kroner utgjør 93,39 prosent tilskudd fra Stavanger kommune og Helsedirektoratet.
- (28) Lotterinemnda er enig i at offentlige tilskudd ikke er diskvalifiserende for merverdiavgiftskompensasjon etter forskriften. Nemnda legger likevel til grunn at når klagers drift i all hovedsak er finansiert med offentlige midler taler dette med tyngde for at klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode. Dette gjelder særlig når formålet med Helsedirektoratets tilskuddsordning fremstår å være ivaretagelse av offentlige oppgaver ved at flere personer med psykiske helseutfordringer og/eller rusproblemer skal delta i arbeidsrettede aktiviteter og komme i ordinært arbeid. Den omstendighet at fremveksten av fontenehuset er basert på privat initiativ tillegges ikke avgjørende vekt i denne sammenheng.
- (29) Klager har anført at Helsedirektoratet i brev 27. april 2022 til helseforetakene har understreket at *«oppgaver knyttet til arbeidsformidling og annen arbeidsrettet oppfølging ikke er å anse som helsehjelp etter helselovgivningen»*. Brevet gjelder samarbeid mellom helse- og omsorgstjenesten og Nav om individuell jobbstøtte (IPS). IPS er et tilbud for personer med psykiske utfordringer eller rusproblemer som ønsker å jobbe eller komme i utdanning.
- (30) Lotterinemnda er enig med Lotteritilsynet i at Helsedirektoratets uttalelse i brevet til helseforetakene ikke har særlig relevans i den konkrete saken. Utsagnet gjelder problemstillinger knyttet til taushetsplikt, og krav til dokumentasjon og journalføring for IPS-jobbspesialister. IPS-jobbspesialister kan være ansatt i helse- og omsorgstjenesten, men flertallet er ansatt i Nav. På grunn av at IPS-jobbspesialister i utgangspunktet utfører oppgaver knyttet til arbeidsformidling og annen arbeidsrettet oppfølging gjelder ikke

helselovgivningen deres oppgaver, og dette skal derfor ikke dokumenteres i pasientjournalen. Dette betyr imidlertid ikke at IPS-jobbspesialister ikke utfører offentlige oppgaver, og det fremkommer uttrykkelig fra brevet at helsepersonellets samarbeid med IPS-ansatte vil være å anse som helsehjelp, slik at nødvendige opplysninger om samarbeidet skal dokumenteres i pasientens journal. Uttalelsen kan derfor ikke tas til inntekt for at Helsedirektoratet ikke anser arbeidsrehabilitering for personer med psykiske helseproblemer som en offentlig oppgave.

- (31) Lotterinemnda har på bakgrunn av det ovennevnte kommet til at klagers virksomhet i all hovedsak kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f. Det gis ikke merverdiavgiftskompensasjon til slik virksomhet. Nemnda utelukker ikke at klager kan ha noe virksomhet som ikke kommer offentlige oppgaver til gode, blant annet tilbud av fritidsaktiviteter for brukerne. Nemnda har imidlertid kommet til at klager uansett ikke har gjort en avgrensning i søknaden gjennom organisatoriske eller økonomiske skillelinjer for virksomhet eller kostnader som ikke er kompensasjonsberettiget, og at søknaden derfor skal avslås i sin helhet, jf. forskriften § 5 niende ledd tredje punktum.
- (32) Klager har også anført at en rekke tilsvarende aktører som fontenehusene, slik som Gatelaget, Sunnaasstiftelsen, Paahjul AS og Røde Kors, samarbeider med det offentlige og mottar merverdiavgiftskompensasjon. Lotterinemnda forstår dette som en anførsel om usaklig forskjellsbehandling. Til dette vil nemnda bemerke at i alle tilfeller hvor det søkes om merverdiavgiftskompensasjon, og uavhengig av hva slags type organisasjoner som søker, må det i den enkelte sak utføres en konkret vurdering av om vilkårene i forskriften er oppfylt.
- (33) Lotteritilsynet har i innstillingen til Lotterinemnda vist til at det ikke kan utelukkes at det kan ha oppstått enkelttildelinger som i ettertid kan vise seg å være uriktige. Tilsynet viser også til at dersom slike tilfeller har oppstått er det naturligvis uheldig, men det rettfærdiggjør ikke en forventning om at det også skal foretas uriktige tildelinger i strid med gjeldende regelverk i foreliggende og i fremtidige saker.
- (34) Lotterinemnda har gjort en konkret vurdering av klagers virksomhet og har kommet til at klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f. Den omstendighet at Gatelaget, Sunnaasstiftelsen, Paahjul AS og Røde Kors har fått merverdiavgiftskompensasjon og at det eventuelt er gjort uriktige vurderinger for andre organisasjoner, kan etter nemndas syn ikke innebære at klager får merverdiavgiftskompensasjon når vilkårene i forskriften ikke er oppfylt. Anførselen om ugyldighet på dette grunnlaget fører dermed ikke frem.
- (35) Klager har også anført at fontenehusene har fått tildelt merverdiavgiftskompensasjon tidligere år, og at avslaget er en praksisendring som krever forskriftsendringer eller nye politiske føringer for å bli gjennomført.
- (36) Lotterinemnda bemerker at dette vedtaket gjelder klage 20. januar 2023 på Lotteritilsynets vedtak 19. desember 2022, som vurderes uavhengig av hvilke vedtak som er truffet basert på søknader fra tidligere år. At fontenehus har mottatt merverdiavgiftskompensasjon ved tidligere tildelinger innebærer ingen garanti for tildeling i fremtidige saker. Etter nemndas syn må forvaltningen ha adgang til å korrigere praksis, slik at gjeldende praksis blir i overensstemmelse med regelverket.

- (37) Lotterinemnda finner ikke grunn til å vurdere om klagers virksomhet er organisert av eller har tilknytning til det offentlige, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav e, ettersom nemnda har kommet til at klagers kostnader er knyttet til virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, og at det ikke er foretatt en avgrensning for kostnader som ikke er kompensasjonsberettiget.

Konklusjon

- (38) 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