



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 4. mars 2024

Sak 2023/1163 – Fontenehus Norge - org.nr. 994 303 171 – klage over vedtak om avslag på søknad om forhåndsgodkjenning som ikke-fortjenestebasert organisasjon

Lotterinemndas medlemmer: Leder Martin Hennig, medlem Elisabet Ekberg og varamedlem Hilde K. Ellingsen

Sakens bakgrunn

- (1) Fontenehus Norge (klager) søkte 28. juni 2023 om forhåndsgodkjenning som ikke-fortjenestebasert organisasjon.
- (2) Lotteritilsynet etterspurte per e-post 29. juni 2023 siste godkjente årsmelding, og fikk dette oversendt fra klager i e-post 30. juni 2023.
- (3) Lotteritilsynet avslo søknaden 17. august 2023, med den begrunnelse at foreningen utfører virksomhet som er organisert av eller på vegne av det offentlige ved at stat, fylkeskommune eller kommune kan påvirke eller legge føringer for virksomheten. Det vises til at klager ivaretar formål som i stor grad kommer det offentlige til gode, og at det offentlige gjennom sin finansiering kan påvirke eller legge føringer for virksomheten.
- (4) Klager ba per e-post 4. september 2023 om utsatt klagefrist til 21. september 2023, og fikk i e-post 5. september 2023 innvilget dette.
- (5) Klager påklaget vedtaket 19. september 2023. Klager anfører at det ikke kan legges vekt på at fontenehusenes virksomhet kommer det offentlige til gode. Alternativet «*virksomhet som kommer det offentlige til gode*» var en del av den opprinnelige ordlyden i forslaget til pengespilloven § 19, men ble fjernet fra lovteksten under behandlingen i Stortinget. Bakgrunnen for endringen var at Familie- og kulturkomiteen mente at ordlyden ble for kategorisk, da virksomheten til mange frivillige organisasjoner kommer det offentlige til gode.
- (6) Klager anfører også at fontenehusene ikke utfører oppgaver eller har virksomhet som er lagt til offentlige organer med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven. Fontenehusene er ikke behandlingssteder, men en møteplass, arbeidsplass og inkluderingsarena for personer med psykiske helseproblemer. Det er ikke krav om at de ansatte er behandlere med helsefaglig bakgrunn. Fontenehusene mobiliserer medlemmene til å delta i et frivillig fellesskap med meningsfulle oppgaver, noe som har rehabiliterende effekt både for dem selv og andre. Dette er noe det offentlige ikke kan tilby eller organisere selv. Det er klagers syn at Helsedirektoratets brev til helseforetakene datert 27. april 2022 viser at

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

fontenehusene er et supplement til lovpålagte tjenester og at kommunene ikke er pålagt å ha et slikt tilbud.

- (7) Klager anfører videre at fontenehusene ikke utfører oppgaver eller har virksomhet som er lagt til offentlige organer med hjemmel i NAV-loven eller sosialtjenesteloven. Fontenehusene er ikke et tiltak NAV bestemmer over, men utgjør et supplement til NAV. Det at fem av 22 fontenehus har avtaler om arbeidsforbedrende trening (AFT) kan heller ikke være avgjørende. Klager viser i den forbindelse til at andre organisasjoner som er forhåndsgodkjent til å tilby pengespill har tilbud om AFT, og at tilbudet uansett kun utgjør en liten del av hvert individuelle fontenehus sin virksomhet. Inntektene fra dette arbeidet holdes også adskilt fra den øvrige økonomien, og et eventuelt overskudd fra pengespill vil ikke brukes til å finansiere AFT.
- (8) Klager anfører avslutningsvis at Fontenehus Norge ikke er en organisasjon som utfører virksomhet som er organisert av eller på vegne av det offentlige ved at stat, fylkeskommune eller kommune gjennom å oppnevne styremedlemmer eller på annen måte kan påvirke eller legge føringer for virksomheten. Det vises til at fontenehusene er en del av en internasjonal modell for arbeidsrettet rehabilitering, og må følge et sett med 37 retningslinjer for å oppnå akkreditering fra Clubhouse International. Dette gjør Clubhouse International til premissleverandør for fontenehusene, og ikke det offentlige. Det offentlige har anerkjent den internasjonale modellen, og tilskuddsordningen fra Helsedirektoratet har som vilkår at fontenehusene oppnår akkreditering fra Clubhouse International i løpet av de fire første driftsårene. Klager viser også til at ingen av fontenehusene eller Fontenehus Norges styremedlemmer oppnevnes av det offentlige. Det er Fontenehus Norge som sørger for etablering av nye fontenehus i kommunene, inkludert etablering av styre.
- (9) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 13. desember 2023 til Lotterinemnda for behandling.
- (10) Klager sendte 12. januar 2024 utfyllende merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda. Det vises for øvrig til klagen og merknadene i sin helhet.

Det rettslige grunnlaget

- (11) Det rettslige grunnlaget er lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill (pengespilloven) og forskrift 17. november 2022 nr. 1978 om pengespill (pengespillforskriften).
- (12) Lotteritilsynet kan gi ikke-fortjenestebaserte organisasjoner tillatelse til å tilby pengespill, jf. pengespilloven § 18. Overskuddet fra pengespillene kan ikke finansiere oppgaver som ved lov er lagt til offentlige organer eller virksomhet som utføres av eller på vegne av offentlige organer, jf. pengespilloven § 19.
- (13) Etter pengespillforskriften § 38 sjette ledd kan organisasjoner som utfører virksomhet som er organisert av eller på vegne av det offentlige ved at stat, fylkeskommune eller kommune gjennom å oppnevne styremedlemmer eller på annen måte kan påvirke eller legge føringer for virksomheten, ikke bli forhåndsgodkjent.
- (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) Fontenehus Norge sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 17. august 2023 om avslag på søknad om forhåndsgodkjenning som ikke-fortjenestebasert organisasjon.
- (16) Ikke-fortjenestebaserte organisasjoner kan få tillatelse til å tilby pengespill, dersom de oppfyller vilkårene i pengespilloven § 18 og § 19. Etter pengespilloven § 19 skal overskuddet fra pengespillene ikke finansiere oppgaver som ved lov er lagt til offentlige organer eller virksomhet som utføres av eller på vegne av offentlige organer.
- (17) Den nærmere avgrensningen av hva som ligger i vilkåret i pengespilloven § 19 er regulert i pengespillforskriften § 38. Det følger av § 38 sjette ledd at organisasjoner som utfører virksomhet som er organisert av eller på vegne av det offentlige ved at stat, fylkeskommune eller kommune gjennom å oppnevne styremedlemmer eller på annen måte kan påvirke eller legge føringer for virksomheten, ikke kan godkjennes.
- (18) I henhold til forarbeidene til pengespilloven skal §§ 18 og 19 fange opp prinsippene som lå til grunn for avgrensningen av formål som kan få tillatelse til å tilby pengespill etter lotteriloven og bestemmelsene er derfor i stor grad en videreføring av gjeldende rett, jf. Prop. 220 L (2020-2021) punkt 14.4.2.3. Likevel pekes det i forarbeidene på at lovforslaget kan medføre at flere grupper av organisasjoner kan få tillatelse til å tilby pengespill. Departementet fremhever at flere frivillige organisasjoner innenfor sosiale tjenester som supplerer offentlige tilbud, for eksempel innen rusomsorg vil kunne oppfylle vilkårene for tillatelse, jf. Prop. 220 L (2020-2021) punkt 14.4.2.4.
- (19) Lotterinemnda er enig i at søknaden ikke kan avslås utelukkende på bakgrunn av at klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode. Nemnda legger likevel til grunn at dersom organisasjoners virksomhet bidrar til at det offentlige ivaretar sitt ansvar og sine oppgaver, samtidig som organisasjonene mottar finansiering fra det offentlige, taler dette for at virksomheten utføres på vegne av det offentlige. Det må imidlertid foretas en konkret vurdering av om det offentlige kan påvirke eller legge føringer for virksomheten.
- (20) Det følger av klagers vedtekter § 2 at Fontenehus Norge er en paraplyorganisasjon for fontenehusene i Norge, som er et arbeidsrettet rehabiliteringstilbud for mennesker som har eller har hatt psykiske helseutfordringer. Videre fremgår det at formålet til klager blant annet er å bidra til etablering av nye fontenehus, styrke kvaliteten og økonomien ved eksisterende fontenehus og koordinere det landsdekkende samarbeidet mellom fontenehusene, samt være fontenehusene talerør overfor myndighetene.
- (21) Lotterinemnda legger etter dette til grunn at klagers formål og virksomhet i all hovedsak er å fremme fontenehusenes virksomhet. Vurderingen av om klager utfører virksomhet på vegne av det offentlige må derfor sees i lys av fontenehusenes formål og aktivitet.
- (22) Fontenehusene ivaretar viktige samfunnsnyttige interesser gjennom ivaretagelse og rehabilitering av personer med psykiske helseproblemer, herunder arbeidet med å styrke deres muligheter til å delta i arbeids- og samfunnslivet. Fontenehusene tilbyr et arbeidsfellesskap og en møteplass for personer med psykiske helseutfordringer, der personene får mulighet til å bygge sosiale nettverk gjennom det frivillige arbeidet.

Tilbudet er ikke et ordinært behandlingssted, og det er ikke behov for henvisning for å benytte seg av tilbudet.

- (23) Det følger av lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-1 at kommunene har et overordnet ansvar for helse- og omsorgstjenester for personer som oppholder seg i kommunen. Ansvarer omfatter alle pasient- og brukergrupper. 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.
- (24) 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 arbeidsmarkedsstjenester (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.
- (25) Etter Lotterinemndas syn går fontenehusenes virksomhet utover det som kan tilbys gjennom det offentlige, men tilbudet ligger likevel tett opp under det offentlige ansvarsområdet etter de ovennevnte regelverk. Nemnda viser i den forbindelse til at det offentlige i stor utstrekning bruker frivillige organisasjoners virksomhet som et supplement til det offentlige tjenestetilbudet, mot at de, som i dette tilfellet, blir tildelt offentlig finansiering. På den måten bidrar frivillige organisasjoner, herunder fontenehusene, til at det offentlige kan oppfylle sitt ansvar og sine oppgaver.
- (26) Det er likevel ikke slik at ethvert samarbeid med det offentlige avskjærer godkjenning som ikke-fortjenestebasert organisasjon. Offentlig finansiering er heller ikke i seg selv diskvalifiserende. I 2022 utgjorde imidlertid 88,8 prosent av klagers inntekter finansiering fra det offentlige. Når driften og virksomheten i all hovedsak blir finansiert av det offentlige, taler dette for at klagers virksomhet utføres på vegne av det offentlige.
- (27) Lotterinemnda nevner i denne sammenheng at det også er etablert en tilskuddsordning rettet mot drift og etablering av fontenehus i Norge. Ordningen er forvaltet av Helsedirektoratet, og i 2023 ble det bevilget 75 millioner kroner til ordningen i en egen post i statsbudsjettet. Det er kun Fontenehus Norge, etablerte fontenehus og virksomheter og kommuner med formål om å opprette fontenehus som kan få tilskudd. Det fremgår av regelverket for tilskuddsordningen 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.»

- (28) Tilskuddsmottakere må rapportere til Helsedirektoratet hvordan og i hvilken grad de har bidratt til å nå målet for tilskuddsordningen. Fontenehusene skal blant annet rapportere om hvordan fontenehusets aktiviteter har bidratt til å nå målene for tilskuddsordningen, og redegjøre for nøkkeltall, herunder årsaken til eventuelle endringer sammenlignet med året før. Fontenehus Norge har i tillegg egne rapporteringskrav som i hovedsak går på hvordan organisasjonen støtter opp under og utvikler eksisterende og nye fontenehus. Helsedirektoratet bruker tilskuddsmottakernes rapportering i sin egen vurdering av tiltakets måloppnåelse. Tilskuddsordningen og rapporteringsplikten tilsier at det offentlige har klare interesser i hvordan fontenehusene driftes, og at det offentlige ønsker å oppnå spesifikke mål gjennom finansieringen av fontenehusene.
- (29) Klager anfører at den offentlige finansieringen ikke medfører noen form for direkte styring eller påvirkning av organisasjonens virksomhet. Klager viser blant annet til at det offentlige ikke oppnevner styremedlemmer eller har styrerepresentasjon på annen måte. Det vises også til at tilskuddsordningen forutsetter at fontenehusene driftes etter fontenehusmodellen som er en internasjonal modell nedfelt i 37 standarder. For å være et fontenehus må organisasjonen bli godkjent etter akkrediteringsordningen fra Clubhouse International, og klager hevder derfor at det er akkrediteringsmodellen, og ikke det offentlige som legger føringer for virksomheten.
- (30) Lotterinemnda legger til grunn at de internasjonale standardene setter rammer for driften og virksomheten til fontenehusene. Nemnda kan imidlertid ikke se at klager har sannsynliggjort at nasjonale myndigheter er avskåret fra å kunne påvirke og legge føringer for foreningens virksomhet, innenfor de rammene som er fastsatt av de internasjonale standardene. Det fremstår for nemnda som at det offentlige gjennom sin finansiering ønsker å sikre at det offentliges lovpålagte ansvar blir ivarettatt. Når klagers virksomhet i all hovedsak er finansiert av det offentlige, og det offentlige har spesifikke mål med sin finansiering, innebærer dette etter nemndas syn at det offentlige vil kunne påvirke eller legge føringer for klagers virksomhet gjennom sin finansiering.
- (31) Lotterinemnda har på bakgrunn av det ovennevnte kommet til at klager utfører virksomhet på vegne av det offentlige ved at stat, fylkeskommune eller kommune kan påvirke eller legge føringer for virksomheten, jf. pengespilloven § 19, jf. pengespillforskriften § 38 sjette ledd.
- (32) Klager oppfyller dermed ikke vilkårene for å bli forhåndsgodkjent som en ikke-fortjenestebasert organisasjon, jf. pengespilloven §§ 18 og 19.

Konklusjon

- (33) 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