



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 16. september 2024

Sak 2024/371 - Stiftelsen Crux - org.nr. 975 387 011 - klage over vedtak om delvis godkjenning av søknad om merverdiavgiftskompensasjon

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

Sakens bakgrunn

- (1) Stiftelsen Crux (klager) søkte 30. august 2023 om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022. Søknaden gjaldt et kompensasjonsbeløp på 1 858 739 kroner etter forenklet modell. I søknaden var det avgrenset for kostnader utenfor den frivillige delen av virksomheten, og innsendt søknadsgrunnlag var 29 312 320 kroner.
- (2) Lotteritilsynet etterspurte 24. oktober 2023 en oppstilling/spesifikasjon av hvilke tiltak som inngikk i søknadsgrunnlaget, samt en redegjørelse for hvorvidt kostnader knyttet til arbeidstrening, som blant annet finansieres av NAV, var omfattet av søknadsbeløpet. Klager besvarte henvendelsen ved e-post samme dag, og viste til at søknadsbeløpet inkluderte tiltakene BUA Hamar, BUA Steinkjer, CRUX matutdeling Hamar og oppfølgingssentrene.
- (3) Lotteritilsynet innvilget søknaden 20. desember 2023, men reduserte kompensasjonsbeløpet til 159 823 kroner. Klager fikk kompensasjon for driftskostnader som knyttet seg til tiltakene BUA Hamar, BUA Steinkjer og CRUX matutdeling Hamar. Bakgrunnen for det reduserte kompensasjonsbeløpet var at Lotteritilsynet hadde avgrenset søknadsgrunnlaget med 27 314 532 kroner, som er andelen driftskostnader knyttet til oppfølgingssentrene. Lotteritilsynet begrunnet reduksjonen med at driftskostnader knyttet til oppfølgingssentrene ble trukket fra fordi oppfølgings-, eller institusjonsbaserte dag- og døgntilbud til personer med rusmiddelproblemer og/eller psykiske helseproblemer er virksomhet som må anses å komme offentlige oppgaver til gode. Tilsynet viste til at kommunene etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 har et overordnet ansvar for helse- og omsorgstjenester til personer som oppholder seg i kommunen, og at NAV etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 har ansvaret for blant annet gjennomføring av arbeidstrening.
- (4) Klager påklaget vedtaket 22. januar 2024. Klager er uenig med Lotteritilsynet i at oppfølgingssentrene faller inn under den type tjenester som kommunene selv ville vært pliktige til å tilby. Klager anfører at selv om kommunene har et generelt ansvar, er ikke oppfølgingssentrene en lovpålagt tjeneste. Klager viser i den forbindelse til at kommuner de har samarbeidsavtaler med gjennomgående definerer oppfølgingssentrene som en

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

ikke-lovpålagte tjeneste, og at kommunene bruker dette som begrunnelse for å kutte eller redusere støtten.

- (5) Klager anfører videre at oppfølgingssentrene er opprettet på klagers initiativ, og at sentrene ikke er en tjeneste som er bestilt av det offentlige. Tjenesten har blitt utviklet i samspill mellom stiftelsen og lokale ildsjeler som har observert et behov som ikke har vært godt nok dekket av det offentlige. Samarbeidsavtaler og offentlige tilskudd har kommet i stand etter hvert, men initiativene, utviklingen av tilbudet, driften og organiseringen av virksomheten har utelukkende skjedd på stiftelsens initiativ, uten offentlig styring eller deltakelse.
- (6) Klager viser også til at oppfølgingsvirksomhetene ikke er øremerket i statsbudsjettet, og at det hvert år søkes om tilskudd fra Helsedirektoratet. Klager er derfor ikke garantert tilskudd, verken helt eller delvis. Klager opplyser at Helsedirektoratet er den viktigste bidragsyteren, og viser til regelverket for tilskuddsordningen hvor det fremgår at «[t]ilbudene skal som hovedregel komme i tillegg til de ordinære, lovpålagte oppgavene som utføres i regi av kommunene». Det vises for øvrig til klagen i sin helhet.
- (7) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 12. mars 2024 til Lotterinemnda for behandling.
- (8) I innstillingen har Lotteritilsynet vist til at oppfølgingssentrene har samarbeidsavtaler med kommuner, som i 2022 bidro med rundt 26 prosent av inntektene, i tillegg til statlige tilskudd. På klagers nettsider fremgår det videre at oppfølgingssentrene finansieres av tilskudd fra stat, kommuner, fylkeskommuner og små beløp fra private gaver. Klagers totale driftsinntekt er i 2022 ifølge årsregnskapet på 406 502 019 kroner, hvorav 39 880 864 kroner er fra offentlige tilskudd, 360 767 802 fra salgsinntekter (fra tjenester innen lovpålagte oppgaver) og gaver og andre inntekter på 2 021 126 kroner.
- (9) Tilsynet viser videre til at begrepet «kommer offentlige oppgaver til gode» må forstås slik at det omfatter noe mer enn bare hva som omfattes av «lovpålagte oppgaver», og viser i den forbindelse til Lotterinemndas praksis i lignende saker, eksempelvis sakene som gjaldt virksomheten til Fontenehusene.
- (10) Tilsynet vurderer det også slik at statlige tilskudd fra Helsedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet og NAV samt kommunale tilskudd til oppfølgingssentrene blir tildelt fordi det offentlige ønsker å oppnå spesifikke mål med finansieringen.

Det rettslige grunnlaget

- (11) Det rettslige grunnlaget er forskrift 23. oktober 2018 nr. 1600 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner (forskriften).
- (12) 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.
- (13) 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.

- (14) Det fremgår av forskriften § 3 tredje ledd bokstav f at det ikke gis merverdiavgiftskompensasjon for virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode.
- (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) Stiftelsen Crux sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 20. desember 2023 om delvis godkjenning av søknad om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022.
- (17) Lotteritilsynet reduserte klagers søknadsgrunnlag og innvilget et kompensasjonsbeløp på 159 823 kroner, med den begrunnelse at klagers virksomhet tilknyttet oppfølgingssentrene kommer offentlige oppgaver til gode.
- (18) Spørsmålet for Lotterinemnda er om klager har rett på hele søknadsbeløpet tilsvarende 1 858 739 kroner.
- (19) 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.
- (20) Begrepet «offentlige oppgaver» er ikke nærmere definert i forskriften. Det er derfor et spørsmål om offentlig 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.
- (21) Når det gjelder forskriften § 3 tredje ledd bokstav f har Kulturdepartementets i brev av 12. mai 2011 presisert at det offentlige anses å legge sterke føringer for driften dersom «[...] det offentlige ønsker å oppnå spesifikke mål med sin involvering og finansiering». Videre fremgår det at:

«Dersom vedtektene legger opp til at de offentlige oppnevnte styremedlemmene skal utgjøre flertall i styret, så er organisasjonen ekskludert fra å kunne søke. Ved mindretall blir det en helhetsvurdering. Med føringer mener vi at det offentlige ønsker å oppnå spesifikke mål med sin involvering og finansiering. Tilskuddsbrev kan være et eksempel på et dokument som kan legge føringer.»
- (22) Det er 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 offentlig 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 til ordningens måloppnåelse. Dette må etter nemndas syn være relevant i vurderingen av om virksomheten kommer offentlige oppgaver til gode.

- (23) Det følger av klagers årsberetning at stiftelsens formål er å bedre livskvaliteten for mennesker som trenger det. Med dette som utgangspunkt driver stiftelsen flere rusfrie oppfølgingssentre som tilbyr deltakerne «*generell oppfølging etter spesialisert behandling*», jf. årsberetningen side 1. Det fremgår av klagers nettside at sentrene tilbyr oppfølging til mennesker over 18 år som har bakgrunn i rusavhengighet og/eller soning, har lettere psykiske helseutfordringer eller som av ulike årsaker er satt ut av det ordinære arbeidslivet. Deltagerne får tilbud om samtaler, rådgivning, turer, fellesskap, måltider, aktiviteter, samt hjelp i forhold til det offentlige hjelpeapparatet. Målet er at individuell oppfølging, fellesskap og mestringsopplevelser, skal gjøre at behandling/soning får den positive effekten man ønsker, og hindre tilbakefall til rus eller kriminalitet.
- (24) Enkelte av oppfølgingssentrene tilbyr også arbeidstrening, og har både individuelle tiltaksplasser og enkelte tidsavgrensede arbeidstreningssjekter. Det fremgår av sakens opplysning at klager har avgrenset for driftskostnader tilknyttet arbeidstreningstiltak ved oppfølgingssentrene. I klagen er det videre opplyst om at stiftelsen mottar offentlig støtte til arbeidstreningstiltak fra arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV, men at disse tilskuddene er holdt utenfor søknaden om merverdiavgiftskompensasjon. Lotterinemnda vil dermed ikke hensynta arbeidstreningstiltakene i den videre vurderingen av om oppfølgingssentrene kommer offentlige oppgaver til gode.
- (25) Klager har anført at oppfølgingssentrene ikke kommer offentlige oppgaver til gode, siden oppfølgingssentrene ikke er en tjeneste det offentlige er lovpålagt å tilby. Tilsynet har vist til at kommunene har et overordnet ansvar for å tilby helse- og omsorgstjenester, herunder til personer med et rusmiddelproblem, og at ordlyden omfatter mer enn lovpålagte oppgaver.
- (26) 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. Kommunene har også etter lov 18. desember 2009 nr.131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 3, jf. § 1 ansvar 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. Lotterinemnda anser at det offentlige, herunder kommunene, har et overordnet lovpålagt ansvar for personer med rus-/psykiske problemer, og et ansvar for å fremme overgang til aktiv deltakelse i samfunnet for denne gruppen.
- (27) Etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 5 skal kommunen tilby «*sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering*». Det følger av Prop. 91 L (2010-2011) s. 182 at:

«*For personer med nedsatt funksjonsevne, rus-og/eller psykiske problemer vil ofte svært viktige deler av habilitering og rehabilitering gjelde forhold knyttet til egenomsorg, å*

mestre å bo i egen bolig, bruke transportmidler, å forholde seg til andre mennesker i nærmiljø, å delta i organiserte aktiviteter og mer generelt i samfunns- og arbeidsliv mv.»

- (28) Lotterinemnda ser at det er nær tilknytning mellom kommunenes lovpålagte rehabiliteringsansvar, og tilbudet ved oppfølgingssentrene. Et sentralt element i habiliterings- og rehabiliteringsprosesser er imidlertid at det er snakk om et tidsavgrenset, planlagt og systematisk samarbeid mellom flere instanser og aktører, med et klart mål, jf. Prop. 91 L (2010-2011) s. 182. Oppfølgingssentrene er et frivillig tilbud, og deltakerne må selv ta kontakt med sentrene for å få ta del i tjenestene som tilbys. Det følger av nettsiden av deltakerne selv kan bestemme hvilke problemstillinger de ønsker å ta tak i, og i hvilken grad de deltar i sentrets aktiviteter. Oppfølgingen har dermed ikke karakter av å være et tidsavgrenset, planlagt og systematisk for å oppnå et spesifikt mål. Ut fra sakens opplysning kan nemnda heller ikke se at kommunen koordinerer eller er involvert i oppfølgingen som gis til deltakerne.
- (29) Lotterinemnda vurderer at oppfølgingssentrene gir et tilbud til personer som er ferdig i et behandlingsløp, og som ikke har krav på ytterligere helse- og omsorgstjenester fra kommunen. Oppfølgingssentrene er dermed ikke en tjeneste det offentlige er lovpålagt å tilby, men et supplement til kommunenes lovpålagte rehabiliteringstilbud. Denne forståelsen underbygges av at oppfølgingssentrene mottar tilskudd fra Helsedirektoratet gjennom ordningen «Aktivitetstilbud for personer med rusmiddelproblemer, psykiske helseproblemer og/eller erfaring fra salg og bytte av seksuelle tjenester». Det følger av regelverket for tilskuddsordningen at tilbudene som får støtte gjennom ordningen som hovedregel skal komme *«i tillegg til de ordinære, lovpålagte oppgavene som utføres i regi av kommunene»*. Videre har klager opplyst at kommuner de har samarbeidsavtaler med gjennomgående definerer oppfølgingssentrene som en ikke-lovpålagt tjeneste. Nemnda vurderer derfor at klagers virksomhet knyttet til oppfølgingssentrene ikke utfører en lovpålagt oppgave.
- (30) Der klager ikke utfører oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, kan finansieringsmodellen og finansiering fra det offentlige likevel være et sentralt moment i vurderingen av om virksomheten kommer offentlig oppgaver til gode, særlig i tilfeller hvor tilbudet ligger tett opp mot en lovpålagt oppgave.
- (31) I 2022 mottok klager 13 695 380 kroner gjennom tilskuddsordningen «Aktivitetstilbud for personer med rusmiddelproblemer, psykiske helseproblemer og/eller erfaring fra salg og bytte av seksuelle tjenester» fra Helsedirektoratet. Dette utgjør rundt 50 prosent av oppfølgingssentrene sine driftskostnader på 27 314 532 kroner. Klager har også mottatt kommunale tilskudd som stod for rundt 26 prosent av inntektene til oppfølgingssentrene i 2022.
- (32) I nærværende sak må klager søke om tildelinger hvert år, og er ikke garantert tilskudd. Tilskuddsordningen har overordnede rapporteringskrav som skal sikre at midlene blir brukt i tråd med beskrivelsen i søknaden. Nemnda vurderer at slike rapporteringskrav er sentralt for å hindre misbruk av offentlige midler. Tilskuddsordningen stiller imidlertid visse krav til at klager må rapportere på hvordan virksomheten har bidratt til å nå målene for tilskuddsordningen. Det følger av regelverket for tilskuddsordningen at målet for ordningen er *«å bidra til målgruppens deltagelse i aktiviteter med sikte på bedret livskvalitet, mestring og mulighet for en aktiv og meningsfull tilværelse*. Ordningen har et generelt formål, som vil omfavne et bredt spekter av tiltak med ulikt innhold. Finansieringsmodellen er ikke utformet som et styringsverktøy i den hensikt å oppnå

spesifikke offentlige oppgaver og mål, slik det har vært i andre saker for Lotterinemnda. Lotterinemnda vurderer derfor at finansiering- og finansieringsmodell i denne saken ikke er tilstrekkelig til å slå fast at oppfølgingssentrene utfører en offentlig oppgave.

- (33) Utover dette er oppfølgingssentrene opprettet etter initiativ fra stiftelsen alene. Samarbeidsavtaler og offentlige tilskudd har kommet i stand over tid, samt at det offentlige ikke har noen styrerepresentanter eller annen organisatorisk innflytelse på virksomheten.
- (34) Oppfølgingssentrene utfører ikke oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, og nemnda kan ikke se at det er andre holdepunkter for at det offentlige ønsker å legge føringer for klagers virksomhet. Lotterinemnda har etter dette kommet til at klagers virksomhet knyttet til oppfølgingssentrene ikke omfattes av forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.
- (35) Lotteritilsynet hadde ikke grunnlag for å avgrense søknadsgrunnlaget med 27 314 532 kroner, som er andel av driftskostnader knyttet til oppfølgingssentrene. Nemnda legger til grunn at de øvrige vilkårene for kompensasjon er oppfylt, og at klager skal tilkjennes hele det omsøkte beløpet på 1 858 739 kroner.

Konklusjon

- (36) Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at Lotteritilsynets vedtak oppheves.

Vedtak

Klagen tas til følge.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur