



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 16. september 2024

Sak 2024/393 - IOGT i Norge - org.nr. 966 804 130 – klage over vedtak om delvis godkjent søknad om merverdiavgiftskompensasjon

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

Sakens bakgrunn

- (1) IOGT i Norge (klager) søkte 31. august 2023 om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022. Søknaden gjaldt et kompensasjonsbeløp på 2 838 164 kroner etter forenklet modell.
- (2) Lotteritilsynet godkjente søknaden 20. desember 2023, men innvilget et redusert søknadsbeløp på 2 442 164 kroner. Tilsynet viste til at de har redusert klagers søknadsgrunnlag med 6 600 000 kroner, som tilsvarer et tilskudd klager har mottatt fra Helsedirektoratet sin tilskuddsordning «*tilskudd til aktivitets-, oppfølgings-, eller institusjonsbaserte tilbud på rus- og psykisk helsefeltet*». Tilsynet vurderer at 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 har avgrenset for tilskuddet fra Helsedirektoratet, siden tilsynet vurderer at klager har mottatt tilskuddet for å finansiere virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode.
- (3) Klager påklaget vedtaket 8. januar 2024. Klager viser til at de i 2022 drev fem lavterskel aktivitetssentre for personer med rusproblemer. Sentrenes tilbud varierte, men alle sentrene hadde matservering og helse- og velværetilbud av typen frisør, fotpleie og fysisk aktivitet. I tillegg skal sentrene være et sted hvor brukerne kan få utfolde seg gjennom musikk, tegning/maling eller teater. Sentrene er en trygg sosial møteplass med fokus på den hverdagslige samhandlingen, og de som møter på sentrene blir møtt som noe mer enn en bruker/pasient. Dette fokuset er en av måtene sentrene skiller seg fra offentlige tilbud. Sentrene har også en lavterskel og fleksibel tilnærming ut fra brukernes behov.
- (4) Klager viser videre til at de ikke driver Sammen-sentrene på vegne av kommunene, men at direktoratet krever at organisasjonen kan dokumentere kommunalt samarbeid. Klager viser til at det varierer fra kommune til kommune hvordan samarbeidet arter seg. I en kommune har de en formell samarbeidsavtale som går ut på at klager kan få faglige råd, erfaringsutveksling, samt rekruttering og kvalitetssikring av frivillige. I de andre kommunene er det jevn kontakt på ulike områder, uten at dette er institusjonalisert. Klager opplyser at organisasjonen får tilskudd fra kommunene hvor de har sentre, og at klagers inntrykk er at kommunene oppfatter sentrene som et viktig tilbud i kommunen.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

- (5) Klager viser til at det er vanskelig å definere begrepet «kommer offentlige oppgaver til gode», og at bestemmelsen bør tolkes med nennsomhet. Klager anfører at om bestemmelsen ikke tolkes med nennsomhet, så vil mye av det arbeidet frivillige organisasjoner gjør på rusfeltet, falle utenfor merverdiavgiftskompensasjonsordningen. Videre anfører klager at tilsynet i sin begrunnelse for reduksjon ikke nevner aktivitetsbaserte tilbud blant de tilbudene som må anses å komme offentlige oppgaver til gode, men skriver at «*Oppfølging -, eller institusjonsbaserte dag – og døgntilbud til personer med rusmiddelproblemer og/eller psykiske helseproblemer er virksomhet som må anses å komme offentlige oppgaver til gode*». Etter klager sitt syn faller sentrene utenfor § 3 tredje ledd bokstav f, da det er et aktivitetsbasert tilbud, og ikke et institusjons- eller oppfølgingsbasert tilbud.
- (6) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 19. mars 2024 til Lotterinemnda for behandling.
- (7) I innstillingen presiserer tilsynet at det er klagers virksomhet knyttet til Sammen-sentrene som tilsynet vurderer at kommer offentlige oppgaver til gode. Tilsynet har avgrenset mot det statlige tilskuddet klager har mottatt til å drifte Sammen-sentrene, men tilsynet har ikke avgrenset for de kommunale tilskuddene klager har mottatt. Lotteritilsynet opplyser at Sammen-sentrene derfor har høyere driftskostnader enn det tilsynet har avgrenset for.
- (8) Lotteritilsynet er videre enig i at tilbud om fritidsaktiviteter kan omfattes av merverdiavgiftskompensasjonsordningen, men tilsynet vurderer at Sammen-sentrenes virksomhet også er et dagtilbud til personer med rusmiddelproblemer. Til støtte for dette viser tilsynet til sentrene har samarbeidsmøter med kommuner for å bedre kartlegge behov og gjennomføring av ulike aktiviteter og tiltak for målgruppen. Tilsynet utelukker ikke at noen av sentrenes fritidsaktiviteter kan være kompensasjonsberettiget, og viser til at sentrene har fått deler av sine driftskostnader kompensert ettersom tilsynet kun har avgrenset for tilskuddet, og ikke for sentrenes samlede driftskostnader.
- (9) Klager sendte 25. mars 2024 merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda. Det vises 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 virksomheten 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) IOGT i Norge sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 20. desember 2023 om delvis godkjent søknad om momskompensasjon for regnskapsåret 2022.
- (16) Lotteritilsynet reduserte klagers søknadsgrunnlag med 6 600 000 kroner, med den begrunnelse at deler av klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode. Tilsynet innvilget et kompensasjonsbeløp på 2 442 164 kroner.
- (17) Spørsmålet for Lotterinemnda er om klager har rett på hele søknadsbeløpet tilsvarende 2 838 164 kroner.
- (18) 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.
- (19) 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 på 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.
- (20) 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.»
- (21) 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 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

- (22) Det følger av klagers årsmelding at de drifter fire Sammen-sentre, som er dag- og aktivitetssentre for personer i aktiv rus. Det følger av klagers nettside at målsettingen med sentrene er å:
- *Skape et miljø der mennesker med rusutfordringer, i gode lokaler, kan møte empati og forståelse for sin situasjon, uten å møte kravet om motivasjon til endring med en gang.*
 - *Skape et miljø som vil endring, og som skaper nye holdninger hos brukeren*
 - *Påvirke til å bearbeide sitt rusproblem og styrke selvfølelsen*
 - *Gi, sammen med hjelpeapparatet, hjelp til å ta et steg videre*
- (23) Sentrene er lavterskel, og det stilles ingen krav til de som møter opp. På sentrene får brukerne servert mat, noen å snakke med og hjelp til å finne veien videre dersom brukeren ønsker å endre egen situasjon. Videre følger det av klagers årsmelding at tilbudet varierer fra senter til senter, men at det er en målsetning at sentrene skal ha et lavterskel helsetilbud som blant annet kan inkludere tilbud som frisør, fotpleie, massasje, akupunktur og fysisk aktivitet. På klagers nettside er at opplyst at dette er en type helsepleie målgruppen ofte har behov for, men som det ordinære helseapparatet ikke bestandig kan gi. Noen av sentrene har også andre aktivitetstilbud som «jam-sessions», teatergrupper og fotballkvelder.
- (24) Klager har anført at Sammen-sentrene ikke er et oppfølgingsbasert dagtilbud, men et aktivitetsbasert tilbud til personer med rusmiddelproblemer. Etter klager sitt syn vil slike tilbud, med matservering og andre velværetilbud, ligge utenfor de oppgavene som ved lov er lagt til det offentlige.
- (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. 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. Lotterinemnda anser at det offentlige, herunder kommunene, har et overordnet lovpålagt ansvar for personer med rusmiddelproblemer, og et ansvar for å fremme overgang til aktiv deltakelse i samfunnet for denne gruppen.
- (26) Slik nemnda forstår sakens opplysning knytter mesteparten av virksomheten ved Sammen-sentrene seg til matservering, lavterskel velværetilbud og ulike fritidsaktiviteter. Lotterinemnda er av den oppfatning at velværetilbud som frisør, fysisk aktivitet og massasje ikke kan anses som en offentlig lovpålagt oppgave. Etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 skal kommunen tilby «nødvendige» helse- og omsorgstjenester. Nemnda vurderer at slike velværetjenester sjelden vil anses som nødvendige, og at brukerne ikke har krav på å motta disse tjenestene fra det offentlige.

- (27) Videre kan nemnda ikke se at tilbud om matservering og ulike fritidsaktiviteter er en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige. Sentrene gir tilbud til personer i aktiv rus, og det stilles ingen krav om at brukerne må begynne på et behandlingsløp for å benytte seg av sentrene. Nemnda kan heller ikke se at virksomheten har et særskilt fokus på behandling eller rehabilitering, utover den rehabiliterende effekten sosialt samvær og deltakelse i aktiviteter i seg selv kan ha. Lotterinemnda er derfor enig med klager i at sentrene er et lavterskel aktivitetstilbud, og at det offentlige ikke er lovpålagt å ha et slikt tilbud. Dette underbygges av at Sammen-sentrene i 2022 fikk midler fra ordningen «Tilskudd til ideelle og frivillige organisasjoner som driver aktivitetstilbud». Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til målgruppens tilgang til aktivitetstilbud, og tilbudene skal *«som hovedregel [...] komme i tillegg til de lovpålagte oppgavene som utføres i regi av kommunene»*, jf. Prop. 1 S Helse- og omsorgsdepartementet, Post 72 Frivillig arbeid, hjelpetelefoner mv.
- (28) Nemnda har etter dette kommet til at Sammen-sentrene ikke utfører oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige. Sentrene har et aktivitetstilbud som er et supplement til det offentliges overordnede ansvar for personer med rusmiddelproblemer. 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.
- (29) I 2022 fikk Sammen-sentrene bevilget tilskudd over statsbudsjettet, og etter nemnda sitt syn kan slik langsiktig og fast finansiering tilsi at det offentlige ønsker å oppnå spesifikke mål med sin involvering. Fra og med 2023 mistet klager finansieringen over statsbudsjettet, og klager må nå søke tilskudd til Sammen-sentrene gjennom Helsedirektoratet sine ordinære tilskuddsordninger. I de ordinære tilskuddsordningene må det søkes om tildeling hvert år, og klager er ikke garantert tilskudd.
- (30) Klager har opplyst at Sammen-sentrene i 2023 og 2024 mottok tilskudd gjennom tilskuddsordningen «Aktivitetstilbud for personer med rusmiddelproblemer, psykiske helseproblem og/eller erfaring fra salg og bytte av seksuelle tjenester». 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 visse krav om at tilskuddsmottakere 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 derfor ikke utformet som et styringsverktøy i den hensikt å oppnå spesifikke offentlige oppgaver og mål, slik det har vært i andre saker for Lotterinemnda. I foreliggende sak ligger klagers virksomhet også et stykke utenfor de oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige.
- (31) Sammen-sentrene utfører ikke oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, og nemnda kan ikke se at det er holdepunkter for at det offentlige ønsker å legge føringer for klagers virksomhet. Lotterinemnda har etter dette kommet til at klagers virksomhet ikke omfattes av forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.

- (32) Lotteritilsynet hadde ikke grunnlag for å avgrense søknadsgrunnlaget med 6 600 000 kroner, som tilsvarer tilskuddet fra Helsedirektoratet. Nemnda legger til grunn at de øvrige vilkårene for kompensasjon er oppfylt, og at klager skal tilkjennes hele det omsøkte beløpet på 2 838 164 kroner.

Konklusjon

- (33) 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