



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 16. september 2024

Sak 2024/395 - IOGT i Norge - org.nr. 966 804 130 - klage over delvis godkjent søknad om tilskudd fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping

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 tilskudd fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping for 2023. Søknadens fordelingsgrunnlag var på 38 745 491 kroner.
- (2) Lotteritilsynet innvilget søknaden 20. desember 2023, men reduserte fordelingsgrunnlaget med 6 600 000 kroner, som tilsvarte et tilskudd klager hadde mottatt fra Helsedirektoratet. Tilsynet viste til at oppfølgings-, eller institusjonsbaserte dag- og døgntilbud til personer med rusmiddelproblemer er virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, og trakk derfor fra tilskuddet som IOGT fikk for å finansiere slike oppgaver.
- (3) Klager påklaget vedtaket 8. januar 2024. Klager viser til at tilskuddet går til drift av Sammen-sentrene, og at dette ikke er virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode. Klager viser til at det er presisert i tilskuddsordningen at det i hovedsak gis tilskudd til tilbud som kommer i tillegg til de lovpålagte oppgavene som utføres i regi av kommunene. Det vises også til at Lotterinemnda i andre saker har lagt til grunn at tilbud om fritidsaktiviteter, er virksomhet som ikke kommer offentlige oppgaver til gode. Sammen-sentrene har ulike aktivitetstilbud, matservering og ulike velværetiltak, og mener at denne virksomheten er i samme kategori som fritidsaktiviteter. Denne saken henger sammen med Lotteritilsynets delvise godkjenning av søknad om merverdiavgiftskompensasjon, se sak 2024/393. Tilsynets begrunnelse for å innvilge et redusert beløp er lik i begge sakene, og klager viser derfor til anførselene de har fremsatt i forbindelse med klagen på vedtak om merverdiavgiftskompensasjon.
- (4) Når det gjelder forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilroverskuddet til Norsk Tipping anfører klager at tilsynet har lagt til grunn en forståelse av frivillig virksomhet som er lite rimelig. Klager viser til at avgrensningen «offentlige oppgaver til gode» ikke finnes i forskrift om spilroverskuddet, men at det ut fra tilsynets vedtak fremstår som at tilsynet i vurderingen har lagt vekt på at klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode. Klager påpeker at det fremgår av forskriften § 1 at formålet er at tilskuddet skal «trygge viktige samfunnsoppgaver på områdene helse, sosiale tjenester, krisehjelp, støttearbeid, natur- og miljøvern og dyrevern, i tillegg til å sikre at sentrale rednings- og beredskapsoppgaver videreføres».

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

Klager mener at dette formålet ikke kan virkeliggjøres uten at frivillige organisasjoner på en eller annen måte utfører virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode.

- (5) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 20. mars 2024 til Lotterinemnda for behandling. Tilsynet viser til at de er enig i at avgrensningen «offentlige oppgaver til gode» ikke finnes direkte i ordlyden i forskriften. Tilsynet er likevel av den oppfatning at prinsippet om at kostnader til virksomhet som hører under det offentliges ansvar ikke kompenseres, også må gjelde for ordningen med tilskudd fra spilloverskuddet til Norsk Tipping.
- (6) Tilsynet viser til at tilskudd fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping må benyttes innenfor rammene for organisasjonens godkjenning etter pengespillregulverket, og at tilskuddet dermed ikke kan benyttes til finansiering av offentlige oppgaver. Det må derfor avgrenses for kostnader knyttet til offentlige oppgaver, og særlig i de tilfellene det offentlige bidrar med målrettet finansiering. Tilsynet mener derfor at virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, ikke kan inngå i fordelingsgrunnlaget.
- (7) Klager sendte 25. mars 2024 merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda. Det vises til klagen og merknadene i sin helhet. Klager anfører at 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. Klager mener derfor at tilsynets forståelse ikke er i samsvar med lovgivers intensjon.
- (8) Klager påpeker videre at det må være en høyere terskel for å konstatere at en organisasjon utfører virksomhet «på vegne av offentlige organer», enn at virksomheten kommer offentlige oppgaver til gode. Klager bemerker at det er åpenbart at det offentlige har spesifikke mål med tilskuddene som gis, men at dette gjelder alle statlige og kommunale tilskudd. Slik klager ser det kan det ikke være en selvstendig grunn til å redusere fordelingsgrunnlaget at organisasjonen har mottatt et tilskudd. Klager mener at å motta et tilskudd kun innebærer at man har fått støtte for å fremme tiltak som er i tråd med overordnende offentlige interesser. Selv om klager har fått et tilskudd beholder organisasjonen sin uavhengighet, og styrer selv gjennomføringen av prosjektet i tråd med søknaden.

Det rettslige grunnlaget

- (9) Det rettslige grunnlaget er forskrift 5. desember 2022 nr. 2123 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilloverskuddet til Norsk Tipping (forskriften).
- (10) Det følger av forskriften § 4 første ledd bokstav a at en samfunnsnyttig eller humanitær organisasjon som ikke er nevnt i § 3 må være forhåndsgodkjent etter forskrift 17. november 2022 nr. 1978 om pengespill (pengespillforskriften) § 40 for å være tilskuddsberettiget. Vi gjør oppmerksom på at korrekt henvisning er pengespillforskriften § 38.
- (11) Det står videre i pengespillforskriften § 38 sjette ledd at organisasjoner ikke kan bli forhåndsgodkjent dersom de utfører virksomhet som er organisert av eller er 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.

- (12) Pengespillforskriften er hjemlet i lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill (pengespilloven). Det følger av pengespilloven § 19 at overskuddet fra pengespillene skal gå til organisasjonens egen ikke-fortjenestebaserte virksomhet. Overskuddet kan ikke finansiere oppgaver som ved lov er lagt til offentlige organer eller virksomhet som utføres av eller på vegne av offentlige organer. Pengespillforskriften § 38 sjette ledd er en presisering av pengespilloven § 19.
- (13) Beregning av tilskuddet gjøres etter forskriften § 5. Det følger av § 5 tredje ledd bokstav a at fordelingsgrunnlaget for den enkelte søker består av sentralleddets eller sentralorganisasjonens driftskostnader i henhold til forrige års regnskap, med fradrag av kostnader som faller utenfor den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten. Av § 5 siste ledd fremgår det at tilskudd regnes som frie midler innenfor mottakers formål.
- (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 tilskudd fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping.
- (16) Spørsmålet for Lotterinemnda er om tilskuddet fra Helsedirektoratet på 6 600 000 kroner til drift av Sammen-sentrene, kan trekkes fra fordelingsgrunnlaget.
- (17) I forskriften § 5 tredje ledd bokstav a står det at fordelingsgrunnlaget for den enkelte søker består av sentralleddets eller sentralorganisasjonens driftskostnader i henhold til forrige års regnskap, med fradrag av kostnader som faller utenfor den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten.
- (18) Lotteritilsynet har lagt til grunn at tilskuddet går til oppfølging av personer med rusproblemer og institusjonsbaserte dag- og døgntilbud, noe som anses som offentlige oppgaver. Tilsynet har lagt til grunn at kostnader knyttet til offentlige oppgaver faller utenfor den frivillige delen av virksomheten, jf. forskriften § 5 tredje ledd bokstav a.
- (19) Klager har anført at avgrensningen «offentlige oppgaver til gode» ikke finnes i forskrift om spilleoverskuddet, men at det ut fra tilsynets vedtak fremstår som at tilsynet i vurderingen har lagt vekt på at klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode. Det er riktig slik klager anfører at offentlige oppgaver ikke er nevnt eksplisitt som kostnader som «faller utenfor den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten», jf. forskriften § 5 tredje ledd bokstav a.
- (20) Det følger imidlertid av forskriften § 4 første ledd bokstav a at en samfunnsnyttig og humanitær organisasjon er kompensasjonsberettiget dersom organisasjonen er forhåndsgodkjent etter pengespillforskriften § 38. Ifølge pengespillforskriften § 38 sjette ledd kan organisasjoner som utfører virksomhet som er organisert av det offentlige ikke

bli forhåndsgodkjent. Det samme gjelder om organisasjonen utfører virksomhet på vegne av det offentlige ved at det offentlige kan påvirke eller legge føringer for virksomheten. Dette inngangsvilkåret må derfor være oppfylt før Lotteritilsynet kan vurdere om noen av unntaksvilkårene i forskriften § 5 tredje ledd kommer til anvendelse. Lotterinemnda bemerker i denne forbindelse at i henhold til Lotteritilsynets praksis vil likevel en organisasjon kunne forhåndsgodkjennes selv om bare deler av organisasjonens virksomhet oppfyller vilkårene i pengespillforskriften § 38.

- (21) For organisasjoner som er forhåndsgodkjent etter pengespillforskriften § 38 begrenser pengespilloven § 19 hvilken del av organisasjonens virksomhet som kan finansieres med overskudd fra pengespill. Selv om § 19 regulerer bruk av overskudd fra pengespill som tilbys etter pengespilloven § 18, må pengespilloven § 19 etter nemndas syn også gjelde generelt for bruk av overskudd fra pengespill. Det følger av § 19 at pengespilloverskudd ikke kan finansiere *«oppgaver som ved lov er lagt til offentlige organer eller virksomhet som utføres på vegne av offentlige organer»*.
- (22) Lotteritilsynet har lagt til grunn at overskudd fra pengespill ikke kan finansiere virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode. Ordlyden i pengespilloven § 19 innebærer at det er oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige eller virksomhet som utføres på vegne av offentlige organer, som ikke kan finansieres med pengespilloverskudd. Dette er også tydeliggjort i Innst. 163 L (2021-2022) s. 8-9 hvor ordlyden «virksomhet som kommer det offentlige til gode» bevisst ble fjernet fra § 19 under behandlingen i Stortinget, med den begrunnelse at ordlyden var for kategorisk, da virksomheten til mange frivillige organisasjoner kommer det offentlige til gode.
- (23) Nemnda legger derfor til grunn at organisasjoner som utfører oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige eller utfører virksomhet på vegne av det offentlige, ikke kan få tilskudd til denne virksomheten etter forskrift om spilloverskuddet til Norsk Tipping.
- (24) Spørsmålet for Lotterinemnda er dermed om klagers virksomhet knyttet til Sammen-sentrene utfører en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige eller utfører virksomhet på vegne av det offentlige, jf. pengespilloven § 19.
- (25) Det følger av klagers årsmelding at de drifter fire Sammen-sentre, som er lavterskel 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*
- (26) 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.

- (27) 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.
- (28) 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.
- (29) Slik Lotterinemnda forstår sakens faktum knytter mesteparten av virksomheten ved Sammen-sentrene seg til matservering, lavterskel velværetilbud og ulike fritidsaktiviteter. Nemnda er av den oppfatning at lavterskel 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.
- (30) Videre kan Lotterinemnda 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.
- (31) Lotterinemnda har etter dette kommet til at Sammen-sentrene ikke utfører oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, jf. pengespilloven § 19.
- (32) Der klager ikke utfører oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, kan finansieringsmodellen og finansering fra det offentlige likevel være et sentralt moment

for om virksomheten utføres på vegne av det offentlige, særlig i tilfeller hvor tilbudet ligger tett opp mot en lovpålagt oppgave.

- (33) I 2022 fikk Sammen-sentrene bevilget tilskudd over statsbudsjettet, og etter Lotterinemnda 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 tildelinger hvert år, og klager er ikke garantert tilskudd. I foreliggende sak ligger klagers virksomhet et stykke utenfor de oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, og nemnda finner ikke at det er forhold eller krav ved finansieringen som tilsier at det offentlige ønsker å legge føringer for virksomheten. Det offentlige har heller ingen styrerepresentanter eller annen organisatorisk innflytelse på klagers virksomhet.
- (34) Lotterinemnda har etter dette kommet til at klager ikke utfører virksomhet på vegne av det offentlige, jf. pengespilloven § 19.
- (35) Klagers virksomhet knyttet til Sammen-sentrene oppfyller kravene for bruk av pengespilloverskudd etter pengespilloven § 19. Nemnda legger til grunn at de øvrige vilkårene i forskriften er oppfylt, og at søknadens fordelingsgrunnlag ikke skulle ha vært korrigert. Nemnda finner at fordelingsgrunnlag skulle ha vært på 38 745 491 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