



Lotterinemnda

## Vedtak i Lotterinemnda 14. oktober 2024

**Sak 2024/498 - Blå Kors Norge - org.nr. 962 323 855 - klage over vedtak om delvis godkjent søknad om meirverdiavgiftskompensasjon**

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

### Bakgrunnen for saka

- (1) Sentralledet Blå Kors Norge (heretter «organisasjonen» eller «klagar») søkte 31. august 2023 om meirverdiavgiftskompensasjon for seg og underledd for rekneskapsåret 2022. Søknaden gjaldt eit kompensasjonsbeløp på 14 539 730 kroner etter forenkla modell.
- (2) Lotteritilsynet etterspurde meir informasjon frå klagar 6. november 2023. Klagar gav tilsynet ytterlegare informasjon 16. november 2023.
- (3) Lotteritilsynet fatta vedtak 20. desember 2023, og godkjende delar av søknaden om meirverdiavgiftskompensasjon. Tilsynet reduserte søknadsbeløpet til 12 985 850 kroner. Tilsynet grunn gav reduksjonen mellom anna med at det ikkje blir gitt kompensasjon til verksemd som kjem offentlege oppgåver til gode, jf. forskrift 23. oktober 2018 nr. 1600 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjonar (forskrifta) § 3 tredje ledd bokstav f. I denne samanheng viser tilsynet til at tiltak som arbeidstrening og tiltak til behandling og oppfølging av personar med rus og helseproblem blir vurderte som verksemd som kjem offentlege oppgåver til gode. Tilsynet klargjer at underleddet Stiftelsen Blå Kors Drammen (org.nr. 979 648 243) driv med arbeidstreningsverksemd gjennom prosjektet «Første steg mot arbeidslivet» og tilsynet har derfor redusert søknadsgrunnlaget med 1 000 000 kroner, som svarar til tilskotet som underleddet fekk frå Arbeids- og velferdsetaten (NAV) for å finansiere tiltaket. Vidare påpeiker tilsynet at Blå Kors Kompasset, som er eit tiltak under sentralledet, driv verksemd som kjem offentlege oppgåver til gode. Blå Kors Kompasset driv eit terapeutisk tilbod for unge som er pårørande til foreldre eller søsken som slit med rusproblem. Tilsynet har redusert søknadsgrunnlaget med 24 862 421 kroner, som er knytt til Blå Kors Kompasset.
- (4) Lotteritilsynet viser vidare i vedtaket til at verksemda til Stiftelsen Blå Kors Drammen og Blå Kors Kompasset er ein del av ansvarsområdet til det offentlege. I denne samanheng understrekar tilsynet at kommunane har eit overordna ansvar for helse- og omsorgstenester til personar som oppheld seg i kommunen, jf. lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-1. Tilsynet påpeiker vidare at Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for å gjennomføre arbeidstrening, jf. lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) § 4.

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

- (5) Blå Kors Norge klaga på vedtaket 24. januar 2024. Klagar gjer gjeldande at verken Stiftelsen Blå Kors Drammen eller Blå Kors Kompasset driv med verksemd som kjem offentlege oppgåver til gode, jf. forskrifta § 3 tredje ledd bokstav f. Klagar viser til at målet til Stiftelsen Blå Kors Drammen sitt prosjekt «Første steg mot arbeidslivet» er å nå menneske som ikkje er i stand til, eller klare for å starte i arbeidstrening hjå NAV. Dette kan vere menneske som har vore gjennom, eller framleis er i krise, og som har behov for å øve på grunnleggjande ferdigheiter som å møte til avtalt tid, delta i gruppetilbod med andre eller vere i fysisk aktivitet. Klagar viser vidare til at tiltaket tek imot tilskot frå NAV gjennom ordninga «Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening av personer med liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet i regi av frivillige organisasjonar». Klagar viser vidare til at tilskotet skal stimulere til å utvikle nye aktivitetar og nyskapande tiltak og metodar. I den samanheng meiner klagar at dei oppfattar at NAV gjennom tilskotsordninga inviterer frivillige organisasjonar til å vere innovative og vise veg. Klagar påpeiker at det ikkje er inngått samarbeidsavtale mellom Blå Kors og NAV om dette tiltaket.
- (6) Vidare i klagen viser klagar til at Blå Kors Kompasset når ei sårbar gruppe som det offentlege ikkje når. Blå Kors Kompasset tilbyr eit særskilt tilbod til desse basert på erfaringane og behova til gruppa. Klagar viser til at Blå Kors Kompasset mottok øymerka stønad frå Helse- og omsorgsdepartementet, til mellom anna utviklings- og kompetansehevinge tiltak innanfor enkelte område av helsetenesta. Klagar påpeiker at Blå Kors Kompasset har mottoke tilskot for å nå sektormål innan Helse- og omsorgsdepartementet sitt ansvarsområde, og at dette ikkje er tiltak som blir utførte på vegne av stat eller kommune. Vidare viser klagar til ordlyden av «nødvendige helse- og omsorgstjenester» i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd, og slik uttrykket også kjem fram i lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 2-1 andre ledd. Klagar viser også til ein lovkommentar til pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1, og meiner at denne kommentaren underbygger at tiltaket til Blå Kors Kompasset ikkje er ei nødvendig helse- og omsorgsteneste, jf. Helsedirektoratets rundskriv «Pasient- og brukerrettighetsloven med kommentarer». Klagar viser vidare til at det ikkje er inngått avtale om samarbeid mellom ein eller fleire kommunar og Blå Kors Kompasset. Til slutt påpeiker klagar at frivillige organisasjonar i stor grad er finansierte av offentlege tilskot, jf. Meld. St. 10 (2018-2019). Klagar viser til at formåla med tilskota er å støtte frivilligheita i seg sjølv og oppnå sektormål på ulike samfunnsområde, og at dette er noko anna enn å komme offentlege oppgåver til gode. Det vises elles til klagen i sin heilskap.
- (7) Lotteritilsynet har ikkje funne grunn til å gjere om vedtaket og sende klagen med innstilling 2. april 2024 til Lotterinemnda for behandling.
- (8) Lotterinemnda etterspurde ei oversikt over driftskostnadane knytt til tiltaket «Første steg mot arbeidslivet» 30. september 2024. Klagar sende inn rekneskap for driftskostnadane i e-post 1. oktober 2024.

### **Det rettslege grunnlaget**

- (9) Det rettslege grunnlaget er forskrift 23. oktober 2018 nr. 1600 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjonar (forskrifta).

- (10) Ved søknad etter forenkla modell følger det av forskrifta § 7 at søknadsgrunnlaget skal bereknast av totale driftskostnader etter avgrensing og postar det skal gjerast frådrag for, jf. andre ledd og § 6.
- (11) Forskrifta § 6 bokstav a fastset at det ikkje skal ystast kompensasjon for kostnader eller anskaffingar som fell utanfor den frivillige og ikkje-fortenestebaserte delen av verksemda eller er knytt til verksemd som kjem inn under § 3 tredje ledd.
- (12) Det følger av forskrifta § 3 tredje ledd bokstav f at det ikkje skal gis meirverdiavgiftskompensasjon for verksemd som kjem offentlege oppgåver til gode.
- (13) Av forvaltningsloven § 34 følger det at klageinstansen kan prøve alle sider av saka og ta hensyn til nye opplysningar. I dette ligg det at klageinstansen fullt ut kan prøve både rettsbruken, saksbehandlinga, faktum og det frie skjønn. Klageinstansen kan sjølv treffe nytt vedtak i saka eller oppheva det og sende saka tilbake til underinstansen til heilt eller delvis ny behandling.

### **Lotterinemndas vurdering**

- (14) Klagen til Blå Kors Norge gjeld Lotteritilsynets vedtak 20. desember 2023 om delvis godkjend søknad om meirverdiavgiftskompensasjon for rekneskapsåret 2022. Søknaden om kompensasjon er etter forenkla modell.
- (15) Spørsmålet for Lotterinemnda er om klagar har krav på heile søknadsbeløpet på 14 539 730 kroner.
- (16) Lotteritilsynet har redusert kompensasjonsbeløpet frå 14 539 730 kroner til 12 985 850 kroner, med den grunngevinga at delar av verksemda til klagar kjem offentlege oppgåver til gode.
- (17) Det følger av forskrifta § 3 tredje ledd bokstav e og f at det ikkje gis kompensasjon til verksemd som kjem offentlege oppgåver til gode, og heller ikkje til verksemd kor det offentlege kan påverke eller legge føringar for verksemda. Regelen er utforma for at meirverdiavgiftskompensasjonsordninga ikkje skal kompensere momskostnader til verksemd som er meint å vere ei offentleg oppgåve.
- (18) Omgrepet «offentlige oppgaver» er ikkje nærare definert i forskrifta. Det er derfor eit spørsmål om offentlege oppgåver berre skal gjelde oppgåver som ved lov eller forskrift er lagt til det offentlege, eller om ordlyden også skal gjelde der det offentlege har eit meir overordna ansvar. Når lovgivar ikkje har gitt nokre føringar for tolkinga av ordlyden tilseier omsynet til føreseielegheit at ein bør vere forsiktig med å tolke ordlyden for vidt, slik at utgangspunktet må vere at det er lovfastsatte oppgåver som omfattast av ordlyden. Likevel kan finansieringsmodell eller andre styringsforhold vere eit moment i retning av at det er ei offentleg oppgåve.
- (19) Når det gjeld forskrifta § 3 tredje ledd bokstav f, er dette ei kodifisering av praksis utvikla i forbindelse med tidlegare gjeldande forskrift § 5 tredje ledd bokstav a. Kulturdepartementet omtalte denne regelen i brev til Lotteritilsynet 12. mai 2011, og uttalte der at:

*«Intensjonen bak begrensningen i forskriftens § 5 tredje ledd er at organisasjoner der det offentlige har en sterk grad av involvering faller utenfor ordningen. Med sterk grad av*

*involvering menes for eksempel at majoriteten av styremedlemmer oppnevnes av det offentlige eller at det offentlige legger sterke føringer for driften. Med sterke føringer for driften menes at det offentlige ønsker å oppnå spesifikke mål med sin involvering og finansiering.»*

- (20) Lotterinemnda legg til grunn at eit tilskotsbrev kan vere eit døme på eit dokument som kan legge sterke føringar for drifta. Vidare er det ein slik samanheng mellom bokstav e og f og formålet med regelen, at det er naturleg at finansiering og finansieringsmodell også kan vere eit relevant moment å vektlegge ved vurderinga av om ei verksemd kjem offentlege oppgåver til gode, sjå til dømes sak 2023/1163. Denne saka gjaldt regelen i pengespilloven, men vurderinga vil også vere relevant etter reglane om meirverdiavgiftskompensasjon. I denne saka la nemnda særleg vekt på at det er oppretta ei eiga tilskotsordning retta mot drift og etablering av fontenehus i Noreg, og at det er satt av eigne middel til ordninga i statsbudsjettet. Tilskotsordninga stiller også omfattande og detaljerte krav til måloppnåing. Dette må etter nemndas syn vere relevant i vurderinga av om verksemda kjem offentlege oppgåver til gode.
- (21) Lotterinemnda vil først vurdere om Stiftelsen Blå Kors Drammen sitt tiltak «Første steg mot arbeidslivet» er ei verksemd som kjem offentlege oppgåver til gode.
- (22) Lotteritilsynet har redusert søknadsgrunnlaget med eit tilskot på 1 000 000 kroner som er gitt til tiltaket «Første steg mot arbeidslivet». Tilsynet grunngir reduksjonen med at dette er verksemd som kjem offentlege oppgåver til gode, og viser til arbeid- og velferdsforvaltningsloven § 4.
- (23) Målgruppa for tiltaket er ifølge klagar personar som ikkje er klare til å starte i arbeidstrening hjå NAV. Dette kan vere menneske som har vore gjennom, eller framleis er i krise, og som har behov for å øve på grunnleggande ferdigheiter som å møte til avtalt tid, delta i gruppetilbod med andre eller vere i fysisk aktivitet.
- (24) Klagar meiner at tiltaket ikkje kjem offentlege oppgåver til gode, men at ein med tiltaket snarare kan gå føre og vise veg, slik at stat og kommune kan ta i bruk nye tiltak og metodar dersom desse viser seg å verke.
- (25) I arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 første ledd står det at NAV har ansvaret for gjennomføringa av arbeidsmarknads-, trygde- og pensjonspolitikken. NAV skal etter andre ledd mellom anna 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 nærare reglar om arbeidsmarknadstiltaka, som mellom anna inneber arbeidsavklaring, arbeidstrening, oppfølging og mentor, arbeidsførebuande trening og varig tilrettelagt arbeid for dei som har behov for å skaffe seg eller behalde arbeid.
- (26) Klager gjer gjeldande at målet til «Første steg mot arbeidslivet» er å nå menneske som ikkje er i stand til, eller klare for å starte i arbeidstrening hjå NAV. Dette kan vere menneske som har vore gjennom, eller framleis er i krise, og som har behov for å øve på grunnleggande ferdigheiter som å møte til avtalt tid, delta i gruppetilbod med andre eller vera i fysisk aktivitet. Tiltaket har fått stønad gjennom NAV si tilskotsordning «Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening av personer med liten eller ingen tilknytning til

arbeidsmarkedet i regi av frivillige organisasjoner». Lotterinemnda legg til grunn at det offentlege, mellom anna NAV og kommunane, har eit lovpålagt ansvar for å legge til rette for at personar som av ulike grunnar står langt frå arbeidsmarknaden får moglegheit til å delta i arbeids- og samfunnslivet. Nemnda legg vidare til grunn at dette ansvaret òg kan gjelde aktivitetar som inneber øving på grunnleggjande ferdigheiter, så lenge dei har ein forbindelse til arbeidstrening. Utgangspunktet er derfor at verksemda til tiltaket er innanfor det lovpålagte ansvarsområdet til det offentlege, og at verksemda til tiltaket kjem offentlege oppgåver til gode, jf. forskrifta § 3 tredje ledd bokstav f.

- (27) Lotterinemnda legg dermed til grunn at Lotteritilsynet kan trekke frå driftskostnadane som gjeld verksemda til tiltaket «Første steg mot arbeidslivet». Tilsynet har vidare gjort frådrag for *tilskotsbeløpet* på 1 000 000 kroner i søknadsgrunnlaget. Tilsynet har ikkje gjort frådrag for driftskostnadane til tiltaket. Søknadsgrunnlaget er følgeleg redusert med den offentlege stønaden som tiltaket fekk.
- (28) Lotterinemnda viser til at søknadsgrunnlaget bereknast på grunnlag av totale driftskostnadar etter avgrensing og postar det skal gjerast frådrag for, jf. forskrifta § 7 første ledd. Det er følgeleg dei kostnadane knytt til den ikkje-kompensasjonsrettkomne verksemda som skal trekkast frå søknadsgrunnlaget, jf. forskrifta § 6. Lotteritilsynet skulle trekt frå kostnadane som knyter seg til verksemd som kjem «offentlige oppgåver til gode» ettersom klagar ikkje har gjort ei tilstrekkeleg avgrensing av søknadsgrunnlaget, jf. forskrifta § 3 tredje ledd bokstav f og forskrifta § 5 niande ledd. Tilsynets frådrag av tilskotsbeløpa vil i dei fleste tilfelle vere til gunst for klagar, sidan driftskostnadane til ei verksemd ofte svarar til eller overstig tilskota. Nemnda meiner likevel at praksisen til tilsynet med å trekke frå tilskotsbeløpa kan vere problematisk, ettersom dette ikkje er i samsvar med regelverket og såleis kan føre til uriktige kompensasjonsbeløp.
- (29) Lotterinemnda har fått innsend rekneskap over driftskostnadane til tiltaket «Første steg mot arbeidslivet» av klagar. Rekneskapen viser at tiltaket har hatt totale driftskostnadar på 897 469 kroner. Nemnda kjem dermed til at 897 469 kroner kan trekkast frå søknadsgrunnlaget.
- (30) Lotterinemnda vil vidare vurdere om tiltaket Blå Kors Kompasset driv med verksemd som kjem offentlege oppgåver til gode.
- (31) Lotteritilsynet har redusert søknadsgrunnlaget med eit beløp på 24 862 421 kroner som er knytt til Blå Kors Kompasset. Tilsynet grunngir reduksjonen med at dette er verksemd som kjem offentlege oppgåver til gode, og viser til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1.
- (32) Blå Kors Kompasset er eit lågterskeltilbod for råd, rettleiing og terapi til ungdom og unge vaksne som har vakse opp med foreldre eller søsken som slit med rusproblem.
- (33) Kommunane har etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 eit overordna ansvar for nødvendige helse- og omsorgstenester til personar som oppheld seg i kommunen. Etter andre ledd i føresegna gjeld ansvaret til kommunen alle pasient- og brukargrupper, medrekna personar med somatisk eller psykisk sjukdom, skade eller lidning, rusmiddelproblem, sosiale problem eller nedsett funksjonsevne.
- (34) Lotterinemnda legg til grunn at verksemda til Blå Kors Kompasset fell utanfor den naturlege forståinga av uttrykket «nødvendige helse- og omsorgstenester», jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd. Tiltaket er eit tilbod for *pårørande* til personar

som slit med alkohol- og rusproblem. Det er ikkje eit tiltak som typisk sett er meint å nå dei pasient- og brukergroppene som er nemnde i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 andre ledd. Det er vanskeleg for nemnda å sjå at kommunane, og i vidare forstand det offentlege, skulle ha ei lovpålagt plikt til å tilby eit terapitilbod for pårørande til personar som slit med rus etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd. Nemnda finn heller ikkje ei slik plikt i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1.

- (35) Blå Kors Kompasset er ifølge nettsida til tiltaket retta mot personar mellom 13 og 35 år. Personane må sjølv ta kontakt med tenesta for å få hjelp. Lotterinemnda legg til grunn at tiltaket er eit lågterskel tilbod utan strenge krav til deltaking. Utgangspunktet for å søke hjelp er ifølge nettsida eit ønske om å få det betre. Det stillast ikkje krav om at deltakarane må ha eit visst nivå av psykiske vanskar for å kunne ta del i tilbodet, og tilbodet må sjåast på som eit supplement til det lovfastsatte ansvarsområdet til det offentlege. Nemnda kjem derfor til at Blå Kors Kompasset ikkje utfører ei oppgåve som ved lov er lagt til det offentlege.
- (36) Der klagar ikkje utfører oppgåver som ved lov er lagt til det offentlege, kan finansieringsmodellen og finansiering frå det offentlege likevel være eit sentralt moment for om verksemda kjem offentlege oppgåver til gode, særleg i dei tilfella kor tilbodet ligg tett opp mot ei lovpålagt oppgåve.
- (37) Blå Kors Kompasset har fått eit enkeltstående tilskot frå Helsedirektoratet på 30 651 280 kroner. Det betyr at tiltaket er 100 prosent finansiert av det offentlege. Dette kan tale for at det offentlege legg føringar for drifta og at verksemda til Blå Kors Kompasset kjem offentlege oppgåver til gode, jf. forskrifta § 3 tredje ledd bokstav f. Lotterinemnda vil likevel påpeike at tiltaket står langt ifrå det som kan reknast som ei lovpålagt offentlig oppgåve, og nemnda kan derfor ikkje sjå i denne saka at finansiering aleine kan vere avgjerande for om verksemda kjem offentlege oppgåver til gode. Nemnda kjem på bakgrunn av dette til at Blå Kors Kompasset ikkje driv med verksemd som kjem offentlege oppgåver til gode, jf. forskrifta § 3 tredje ledd bokstav f.
- (38) Oppsummert kjem Lotterinemnda til at Lotteritilsynet kan trekke driftskostnadane på 897 469 kroner frå søknadsgrunnlaget. Desse driftskostnadane gjeld tiltaket «Første steg mot arbeidslivet». Nemnda kjem vidare til at tilsynet *ikkje* kan trekke frå driftskostnadene på 24 862 421 kroner som er knytt til Blå Kors Kompasset.

## Konklusjon

- (39) Lotterinemnda finn etter ei konkret vurdering av opplysningane i saka at delar av vedtaket til Lotteritilsynet skal oppretthaldast. Tilsynet pliktar å føreta ei utbetaling til Blå Kors Norge i tråd med eit justert søknadsgrunnlag, der Blå Kors Kompasset sine driftskostnadar på 24 862 421 kroner er inkludert.

## Vedtak

Klagen blir delvis teke til følge. Lotteritilsynet pliktar å føreta ei utbetaling til Blå Kors Norge i tråd med det justerte søknadsgrunnlaget, der Blå Kors Kompasset sine driftskostnadar på 24 862 421 kroner er inkludert.

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*