



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 18. november 2024

Sak 2024/606 – Stiftelsen Kirkens Bymisjon - org.nr. 944 384 448 - klage over delvis innvilget søknad om tilskudd fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping

Lotterinemndas medlemmer: Leder Martin Hennig, medlem Shabneet K. Bains og varamedlem Dagrun Haider

Sakens bakgrunn

- (1) Stiftelsen Kirkens Bymisjon søkte 31. august 2023 om tilskudd fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping for 2023. Søknadens fordelingsgrunnlag var på 1 031 163 910 kroner.
- (2) Lotteritilsynet etterspurte 28. oktober 2023 tilleggsopplysninger i forbindelse med søknadsbehandlingen. Tilsynet opplyste om at det følger av forskrift 5. desember 2022 nr. 2123 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping § 5 tredje ledd at fordelingsgrunnlaget består av sentralleddets driftskostnader i henhold til forrige års regnskap med eventuelle fradrag. I henhold til forrige års regnskap, som tilsynet mottok i forbindelse med søknaden om merverdiavgiftskompensasjon, har Stiftelsen Kirkens Bymisjon forbrukte midler på 1 180 850 000 kr før finanskostnader. Tilsynet vurderer at det i henhold til regelverket er dette beløpet som skal legges til grunn, og ikke totale driftskostnader på 1 658 375 861 kroner som klager har oppgitt i søknaden. Videre ber tilsynet klager foreta en vurdering av kostnader som faller utenfor den frivillige delen av virksomheten, jf. forskriften § 5 tredje ledd bokstav a. Lotteritilsynet opplyser om at kostnader knyttet til arbeidstrening, behandling, rehabilitering, oppfølging av personer med rus/helseproblemer, eldreomsorg, boligtiltak, m.m. i utgangspunktet vil bli vurdert som virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, og derfor falle utenfor den frivillige delen av virksomheten.
- (3) Klager svarte på Lotteritilsynets henvendelse 15. november 2023, og la ved en oppstilling med oversikt over hvordan sentralleddets tall for driftskostnader kommer frem i et sammenslått regnskap.
- (4) Lotteritilsynet innvilget søknaden 20. desember 2023, men fordelingsgrunnlaget ble nedjustert fra 1 031 163 910 kroner til 508 192 910 kroner etter at tilsynet hadde korrigert grunnlaget. Tilsynet viser til at Stiftelsen Kirkens bymisjon i henhold til forrige års regnskap hadde forbrukte midler på 1 180 850 000 kroner før finanskostnader. Under søknadsbehandlingen sendte klager tilleggsdokumentasjon som viser at Kirkens Bymisjon i Oslo hadde forbrukte midler på 1 125 447 348 kroner i 2022. Stiftelsen Kirkens Bymisjon i Oslo har til og med søknadsåret 2022 søkt tilskudd fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping som et sentralledd hvor de andre enhetene innenfor Kirkens Bymisjon var underledd. Med virkning fra 1. januar 2023 ble Stiftelsen Kirkens

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaas gate 7
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

Bymisjon i Oslo slått sammen med andre enheter i Kirkens Bymisjon, og endret navn til Stiftelsen Kirkens Bymisjon. I henhold til forrige års regnskap hadde enhetene hvert sitt regnskap. For søknadsåret 2023 vurderer Lotteritilsynet at det i henhold til regelverket er regnskapet til den tidligere sentralorganisasjonen, Stiftelsen Kirkens Bymisjon i Oslo, for regnskapsåret 2022 som skal legges til grunn. Tilsynet har derfor lagt til grunn driftskostnader på 1 125 447 348 kroner som fordelingsgrunnlag i søknaden, og deretter trukket fra aktuelle fradragsposter, samt fjernet avgrensningene klager har foretatt som ikke gjelder sentralorganisasjonen.

- (5) I vedtaket viser Lotteritilsynet videre til at det ikke gis tilskudd til kostnader som faller utenfor den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten, jf. § 5 tredje ledd bokstav a. Tilsynet vurderer at arbeidstrening og helse- og omsorgstjenester er oppgaver det offentlige har et overordnet ansvar for å ivareta, og at kostnader knyttet til slike oppgaver faller utenfor den frivillige delen av virksomheten. Fradrag for kostnader knyttet til virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode medførte at klagers fordelingsgrunnlag ble redusert med 27 572 032 kroner. Avgrensningen er tilsvarende den som Lotteritilsynet foretok i sak 2024/17103 som gjaldt vedtak om merverdiavgiftskompensasjon, og tilsynet viser til vedtaket i sak 2024/17103 for detaljer om hvilken virksomhet Lotteritilsynet vurderer at kommer offentlige oppgaver til gode. Vedtaket i sak 2024/17103 er påklaget og referansen til klagesaken er 2024/115.
- (6) Klager ba 5. januar 2024 om fristutsettelse, og fikk utsatt klagefrist til 24. januar 2024.
- (7) Klager påklaget vedtaket 24. januar 2024. Klager viser til at Lotteritilsynet i vedtaket har trukket ut tilsvarende beløp som er avkortet i vedtak om merverdiavgiftskompensasjon, med den begrunnelse at virksomheten kommer offentlige oppgaver til gode. Klager anfører at det er feil å bruke et slik uttrekk, da denne virksomheten klart er å anse som «frivillig og ikke-fortjenestebær». Slik klager ser det er det ikke hjemmel til å foreta denne avgrensningen etter forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilloverskuddet til Norsk Tipping.
- (8) Når det gjelder fordelingsgrunnlaget viser klager til at Stiftelsen Kirkens Bymisjon slo sammen flere stiftelser i februar 2023, med virkning fra 1. januar 2023. På søknadstidspunktet søkte derfor klager med et samlet fordelingsgrunnlag for det nye sentralleddet Stiftelsen Kirkens Bymisjon. Klager anfører at det er det sammenslåtte tallet, som opprinnelig stod i søknaden, som skal brukes ved fordelingen av tippemidler for 2023.
- (9) Klager viser til at formålet med ordningen er å bidra til å trygge viktige samfunnsoppgaver, og ikke kompensere for tidligere pådratte kostnader. Tilskuddsordningen gjelder også for regnskapsåret 2023. Ser man formålet bak tilskuddet opp mot at tilskuddet gjelder for 2023 tilsier dette at når klager på søknadstidspunktet omfatter flere stiftelser enn de utgjorde på tidspunktet for beregningsgrunnlaget, vil det være forholdene på søknadstidspunktet som må være avgjørende. Klager anfører at det kun er en slik fortolkning som hensyntar søkerorganisasjonens omfang av viktige samfunnsoppgaver og er i samsvar med ordningens formål om å «trygge viktige samfunnsoppdrag». Klager viser til at de for 2023 har flere oppgaver og større samfunnsoppdrag enn i 2022.
- (10) Videre viser klager til at det står i forskriften § 5 at det er forrige års regnskap som skal legges til grunn, og klager mener derfor det må være et sammenslått konsolidert regnskap

for alle stiftelsene som har blitt sammenslått som må legges til grunn. Til støtte for dette viser klager til regnskapsloven § 6-6. Hensikten er å gi tilskudd til organisasjoner sett i forhold til hverandre, og det vil kun være sammenslåtte tall som er representative for klagers reelle størrelse og aktivitet. Klager viser også til at de sammenslåtte overgivende stiftelsene som har gått inn i Stiftelsen Kirkens Bymisjon er avskåret fra å motta grasrotmidler fra sammenslåingsdato. Fra denne datoen er de del av et sentralledd og må søke om spilleoverskudd, noe som tilsier at det er sammenslåtte regnskap som må legges til grunn.

- (11) Avslutningsvis viser klager til at det ikke finnes praksis på sammenslåing av stiftelser sett opp mot forskriften om spilleoverskuddet til Norsk Tipping. Klager anfører at Lotterinemnda må se på om det prinsippet Lotteritilsynet har lagt til grunn i sitt vedtak står seg i motsatt tilfelle, altså ved en oppsplitting av stiftelser. Ved en oppsplitting av en organisasjon med et stort sentralledd vil fjorårsregnskapet være grunnlaget for fordelingsgrunnlaget til tippemidlene. Fordelingsgrunnlaget vil da være større enn den aktuelle søkerorganisasjons aktivitet i påfølgende år. Ved bruk av beregning av tilskudd etter § 5 vil da en fisjonert organisasjon få vesentlig mer i tilskudd enn hva tilskuddsmottagerens aktivitet tilsier i forhold til andre tilskuddsmottagere.
- (12) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 22. april 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 offentlige ansvar ikke kompenseres, også må gjelde for ordningen med tilskudd fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping. Lotteritilsynet viser til at tilskudd fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping må benyttes innenfor rammene for organisasjonens godkjenning etter pengespillregelverket, 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.
- (13) Når det gjelder de konkrete tiltakene som Lotteritilsynet vurderer at kommer offentlige oppgaver til gode viser tilsynet til innstillingen i klagesak 2024/115 som gjaldt delvis godkjent søknad om merverdiavgiftskompensasjon. Innstillingen i klagesak 2024/115 inneholder en detaljert vurdering av Lotteritilsynets seks avkortningspunkter for virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode.
- (14) Lotteritilsynet viser til at det i henhold til regelverket er sentralorganisasjonen eller sentralleddets regnskap i 2022 som skal legges til grunn i vurderingen. Det er Stiftelsen Kirkens Bymisjon i Oslo (org.nr. 944 384 448) som var sentralledd i 2022, og tilsynet har lagt til grunn at sentralleddet hadde forbrukte midler på 1 125 447 348 kroner etter finanskostnader. Det er dette beløpet som tilsynet har lagt til grunn i vurderingen. Tilsynet påpeker at forskriften ikke har en bestemmelse som sier at det er situasjonen på søknadstidspunktet som gjelder.
- (15) Klager sendte 24. mai 2024 inn merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda hvor klager presiserer og utdyper anførselene som fremmet i klagen.
- (16) Klager sendte inn ytterligere merknader 27. august 2024 til Lotteritilsynets innstilling. Klager viser til at de i forbindelse med gjennomgang av diverse dokumenter har funnet

at Lotteritilsynet har håndtert sammenslåing av virksomhet i en annen sak som gjaldt Kirkens SOS, org.nr. 971 275 569. Kirkens SOS fusjonerte i 2019 med regnskapsdato 1. januar 2019, og søkte samme år om tilskudd fra Norsk Tipping sitt overskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. I denne saken la Lotteritilsynet til grunn et fordelingsgrunnlag basert på et sammenslått tall for Kirkens SOS som en fusjonert stiftelse og med all aktivitet fra 2018.

- (17) Lotteritilsynet innga 22. oktober 2024 kommentar til klagers merknader på dette punktet, og viser til at tilsynets vurdering i saken som gjaldt Kirkens SOS ikke var godt nok forankret i gjeldende regelverk. Lotteritilsynet mener vurderingen i foreliggende sak, Stiftelsen Kirkens Bymisjon, er riktig.
- (18) Det vises for øvrig til klagen og merknadene i sin helhet.

Det rettslige grunnlaget

- (19) Det rettslige grunnlaget er forskrift 5. desember 2022 nr. 2123 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilloverskuddet til Norsk Tipping (forskriften).
- (20) 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.
- (21) 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 3 det offentlige ved at stat, fylkeskommune eller kommune gjennom å oppnevne styremedlemmer eller på annen måte kan påvirke eller legge føringer for virksomheten.
- (22) 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.
- (23) 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.
- (24) 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

- (25) Stiftelsen Kirkens Bymisjon sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 20. desember 2024 om delvis godkjenning av søknad om tilskudd fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping.

Fordelingsgrunnlag

- (26) Det følger av forskriften § 5 tredje ledd at «[f]ordelingsgrunnlag for den enkelte søker består av sentralleddets eller sentralorganisasjonens driftskostnader i henhold til forrige års regnskap», med eventuelle fradrag.
- (27) Tidligere søknadsår har Stiftelsen Kirkens Bymisjon i Oslo (org.nr. 944 384 448) søkt tilskudd fra spillevoverskuddet til Norsk Tipping som et sentralledd hvor de andre enhetene i Kirkens Bymisjon var underledd.
- (28) Med virkning fra 1. januar 2023 ble Stiftelsen Kirkens Bymisjon i Oslo slått sammen med ni andre stiftelser innenfor Kirkens Bymisjon. I forbindelse med fusjonen endret organisasjonen navn til Stiftelsen Kirkens Bymisjon (org.nr. 944 384 448). Klager søkte tilskudd fra spillevoverskuddet til Norsk Tipping med et samlet fordelingsgrunnlag for det nye sentralleddet Stiftelsen Kirkens Bymisjon, hvor driftskostnadene til de ti sammenslåtte stiftelsene inngikk.
- (29) For regnskapsåret 2022 var Stiftelsen Kirkens Bymisjon fortsatt ti separate juridiske enheter med egne regnskap. Lotteritilsynet vurderte derfor at det i henhold til regelverket er årsregnskapet til sentralorganisasjonen (org.nr. 944 384 448), for regnskapsåret 2022 som måtte legges til grunn for søknadsåret 2023. Lotteritilsynet mente derfor at det er årsregnskapet til Stiftelsen Kirkens Bymisjon i Oslo som skal legges til grunn, da dette var sentralorganisasjonen i 2022. Klager har anført at man må legge til grunn et sammenslått årsregnskap for de ti stiftelsene som fra 1. januar 2023 ble slått sammen til den nye sentralorganisasjonen Stiftelsen Kirkens Bymisjon.
- (30) Ordlyden i forskriften § 5 tredje ledd fastsetter at fordelingsgrunnlaget for den enkelte søker består av «sentralleddets eller sentralorganisasjonens driftskostnader i henhold til forrige års regnskap». Det er ikke utarbeidet et årsregnskap for 2022 for den sammenslåtte sentralorganisasjonen Stiftelsen Kirkens Bymisjon. Isolert sett kan ordlyden «sentralleddets eller sentralorganisasjonens driftskostnader» tilsi at man må legge til grunn det tilgjengelige årsregnskapet til Stiftelsen Kirkens Bymisjon i Oslo for 2022, ettersom det ikke forelå et samlet revidert årsregnskap for den sammenslåtte sentralorganisasjonen.
- (31) Lotterinemnda kan imidlertid ikke se at spørsmålet om fusjoner eller fisjoner er særskilt vurdert ved utarbeidelsen av forskriften, og tidspunktet for sammenslåing eller oppløsning må etter nemndas vurdering være relevant i relasjon til hvilke regnskap som skal legges til grunn. Når realiteten er at organisasjonen har vært sammenslått hele søknadsåret, men hvor det samtidig ikke er mulig å legge ved et felles regnskap for den sammenslåtte organisasjonen, må man etter nemndas syn kunne se på realitetene. Ved sammenslåing før 1. januar eller 1. januar er det den nye organisasjonen som har vært sentralorganisasjonen for hele inneværende søknadsår.
- (32) Tilskuddsordningen for spillevoverskuddet til Norsk Tipping er en søknad om tilskudd for inneværende år, og tilskudd utbetales i fjerde kvartal det året det søkes tilskudd, jf. forskriften § 6. Stiftelsene ble fusjonert med virkning fra 1. januar 2023. Videre var

fusjonen planlagt fra tidlig høst 2022, og det fremgår av noter til årsregnskapet for 2022 at sammenslåing ville finne sted.

- (33) Forskriften legger opp til en beregningsmodell hvor organisasjoner får tilskudd basert på organisasjonens størrelse og aktivitet sett i forhold til hverandre, jf. forskriften § 5 andre ledd. Det er derfor sentralt at fordelingsgrunnlaget som legges til grunn ved beregningen av tilskuddets størrelse gir et reelt bilde av sentralorganisasjonens størrelse og aktivitet i søknadsåret. Lotterinemnda vurderer at man ved beregning av fordelingsgrunnlaget etter forskriften § 5 tredje ledd i denne saken må se regnskapet for de ti stiftelsene samlet. Dette vil i større grad gi et reelt bilde av klagers størrelse og aktivitet i søknadsåret 2023, enn om fordelingsgrunnlaget begrenses til driftskostnadene til Stiftelsen Kirkens Bymisjon i Oslo. Dette vil også være i tråd med hensynet bak den beregningsmodellen tilskuddsordningen legger opp til.
- (34) Lotterinemnda har etter dette kommet til at man må legge til grunn de samlede driftskostnadene til de ti stiftelsene som fra 1. januar 2023 er sammenslått til sentralorganisasjonen Stiftelsen Kirkens Bymisjon. Klager har i søknaden dokumentert at de sammenslåtte stiftelsene i 2022 hadde totale driftskostnader på 1 658 375 861 kroner. Lotterinemnda legger til grunn at dette må være utgangspunktet for beregningen av fordelingsgrunnlaget etter § 5 tredje ledd, med eventuelle fradrag.

Kostnader utenfor den frivillige delen av virksomheten

- (35) 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.
- (36) Lotteritilsynet har i vedtaket avgrenset fordelingsgrunnlaget med 27 472 032 kroner for kostnader knyttet til oppgaver som faller utenfor den frivillige delen av klagers virksomhet. 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.
- (37) Klager har anført at avgrensningen «offentlige oppgaver til gode» ikke finnes i forskrift om spilloverskuddet, 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.
- (38) 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

bemerket 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.

- (39) 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».
- (40) 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.
- (41) 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.
- (42) Spørsmålet for Lotterinemnda er dermed om klagers virksomhet utfører en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige eller utfører virksomhet på vegne av det offentlige, jf. pengespilloven § 19.
- (43) Lotteritilsynet har avgrenset søknadsgrunnlaget for driftskostnader knyttet til flere ulike tiltak som i hovedsak driver med arbeidstrening eller oppfølging av personer som har eller har hatt et rusmiddelproblem. Tilsynet vurderer at dette er virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, og viser til arbeid- og velferdsforvaltningsloven § 4 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1. Lotteritilsynet har foretatt mer detaljerte vurderinger av om virksomheten kommer offentlige oppgaver til gode i innstillingen til klagesak 2024/115, og det er denne innstillingen Lotterinemnda viser til i vurderingen under.
- (44) Klager har anført at Lotteritilsynet ikke har bygget sin vurdering på et detaljert faktum. Det vises til at tilsynet har basert seg på overfladiske beskrivelser hentet fra klagers nettside, og ikke gått nærmere inn på tiltakenes drift og oppdragsbeskrivelse. Nemnda vil her bemerke at avgjørelsen treffes på bakgrunn av innsendt dokumentasjon, og at det er klagers ansvar å eventuelt sende inn supplerende eller utfyllende informasjon om tiltakene.

Arbeidstreningstiltak i kategorien «I Jobb – mellomrom»

- (45) Lotteritilsynet har avgrenset for tiltakene «PaaHjul AS», «PaaHjul Oslo AS», «Retro bruktbutikk» og «I jobb Gjøvik». Alle tiltakene driver hovedsakelig med arbeidstrening, og er en del av klagers «I Jobb»-tilbud. «I Jobb»-tiltakene differensieres i fire ulike kategorier, og klager har opplyst at de fire tiltakene klassifiseres som «I Jobb - mellomrom». Tiltakene i denne kategorien er rettet mot personer som ønsker

arbeidstrening for å komme seg ut i ordinært arbeid etter avtale med kommune eller NAV. Målgruppen for tiltakene er personer som har utfordringer knyttet til rus og/eller psykiske helseproblemer, som opplever utenforskap og som står langt fra arbeidslivet.

- (46) PaaHjul AS og PaaHjul Oslo AS er sykkelverksteder som tilbyr arbeidsplasser til personer med tidligere ruserfaring som står utenfor ordinært arbeidsliv. Det følger av tiltakets egenerklæring at sykkelverkstedene gir arbeidstrening for å styrke de ansattes mulighet til å entre ordinært arbeidsliv. Retro bruktbutikk og I jobb Gjøvik har et annet tilbud, men tilbyr tilsvarende arbeidstrening som PaaHjul. Ettersom tiltakene har tilsvarende målgruppe og formål finner Lotterinemnda det hensiktsmessig å vurdere de fire tiltakene samlet.
- (47) Klager anfører at tiltakene i kategorien «I jobb – mellomrom» fyller mellomrommet mellom lavterskel tilbud og de offentlige arbeidstreningstiltakene, og at tiltakene derfor ivaretar et behov som ikke inngår i NAVs oppdrag. Klager har vist til at arbeidstreningen som tilbys gjennom tiltakene «I Jobb – mellomrom» i større grad handler om det psykososiale og å ha en meningsfull hverdag, slik at deltakerne på sikt kan fanges opp av det offentlige tilbudet.
- (48) I arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 første ledd står det at NAV har ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken. Videre fremgår det av § 4 tredje ledd at etaten «skal stimulere den enkelte stønadsmottakeren til arbeidsaktivitet der dette er mulig, og gi råd og veiledning til [...] arbeidstakere for å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet».
- (49) NAV skal etter andre ledd blant annet 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 nærmere bestemmelser om arbeidsmarkedstiltak. Hovedformålet med arbeidsmarkedstiltak er å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller behold arbeid, jf. tiltaksforskriften § 1. Arbeidsmarkedstiltak kan blant annet innebære arbeidsavklaring, arbeidstrening, oppfølging og mentor, arbeidsforberedende trening og varig tilrettelagt arbeid for de som har behov for å skaffe seg eller beholde arbeid.
- (50) Etter tiltaksforskriften kapittel 12 har NAV også ansvar for å tilby arbeidsrettet rehabilitering som skal bidra til å «styrke tiltaksdeltakerens arbeidsevne og bidra til mestring av helserelaterte og sosiale problemer som kan være til hinder for deltakelse i arbeidslivet». Det følger av tiltaksforskriften § 12-2 at arbeidsrettet rehabilitering kan inneholde arbeidsforberedende trening, kontakt med arbeidslivet, generell opptrening, funksjonsfremmende trening, opplæring, motivasjon, trening i sosial mestring, samt livsstilsveiledning.
- (51) Lotterinemnda legger til grunn at det offentlige, ved blant annet NAV og kommunene, har et lovpålagt ansvar for å tilrettelegge for at personer som av ulike grunner står langt fra arbeidsmarkedet får mulighet til å delta i arbeids- og samfunnslivet. Dette ansvaret omfatter også helt lavterskel arbeidstrening som i større grad handler om det psykososiale og mestring, enn at deltagerne skal få relevant arbeidserfaring.

- (52) Klager har anført at deres arbeidstreningstiltak retter seg mot enkeltpersoner som ikke fanges opp av NAVs system, og som det offentlige ikke har et tilbud til. Klager viser til at NAVs lovpålagte ansvar ikke dekker de enkeltpersonene som allerede er utstøtt fra arbeidslivet.
- (53) Etter tiltaksforskriften § 1-3 er et vilkår for deltakelse i tiltak at deltakelsen er «nødvendig og hensiktsmessig» for at deltakeren skal skaffe seg arbeid. NAV har dermed ikke plikt til å tilby arbeidstrening til enhver som står utenfor arbeidslivet. Grensen for når det ikke er «nødvendig og hensiktsmessig» å tilby deltakelse i arbeidstiltak er imidlertid svært skjønnsmessig og det kan være varierende oppfatning av om det offentlige har en lovpålagt plikt til å tilby arbeidstrening. Bakgrunnen for avgrensningen mot virksomhet som kommer «offentlige oppgaver til gode» er å sikre at kompensasjonsordningen ikke gir økonomiske insentiv for at det offentlige legger ansvaret for ivaretagelsen av offentlige oppgaver over på frivillige organisasjoner, jf. høringsnotat 14. oktober 2024 om forslag til endringer i merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner punkt 5.3.2. Oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige skal finansieres av det offentlige, og frivillige organisasjoner kan ikke motta kompensasjon for kostnader knyttet til virksomhet som er overlappende eller sammenfallende med offentlige lovpålagte oppgaver, jf. høringsnotatet punkt 5.3.2.1.
- (54) Lovverket tillegger NAV er vidtrekkende ansvar for å tilby arbeidstrening og arbeidsrettet rehabilitering til enkeltpersoner som står langt fra arbeidslivet. Lotterinemnda vurderer at tilbud om arbeidstrening og arbeidsrettet rehabilitering er i kjernen av de oppgaver som ved lov er lagt til NAV. Dette må gjelde selv om det offentlige har et skjønn i når deltakelse i arbeidsrettede tiltak er «nødvendig eller hensiktsmessig». Et motsatt resultat åpner for at det offentlige kan lempe på sitt ansvar for å ivareta en lovpålagt oppgave fordi frivilligheten på eget initiativ har etablert virksomhet som ivaretar den aktuelle offentlige oppgaven.
- (55) Lotterinemnda har derfor kommet til at de fire tiltakene utfører oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, jf. pengespilloven § 19.

Avgrensning for tilskudd fra Helsedirektoratet

- (56) Lotteritilsynet har i vedtaket avgrenset for et tilskudd på 7 500 000 kroner som klager har fått gjennom Helsedirektoratets tilskuddsordning «Aktivitetstilbud for personer med psykiske helseproblemer, rusmiddelproblemer og/eller erfaring fra salg og bytte av seksuelle tjenester». I vedtaket la Lotteritilsynet til grunn at tilskuddet gikk til arbeidstreningstiltaket «Våre verksteder», og tilsynet avgrenset derfor for tilskuddet. I klagen opplyste klager at tilskuddet ble fordelt på 12 ulike tiltak, hvor dette er fordelingen:

- «• ByBo – boligssosialt team 750 000,-
- Safir- Frivillighetssentral 350 000,-
- Aktivitetshuset Bjerke 400 000,-
- Nadheim – møteplass kvinner 1 300 000,-
- Møtestedet 1 900 000,- • Spenn 300 000,-

- Aktivitetshuset Prindsen 300 000,-
- Retro Lillestrøm 650 000,-
- Møtestedet Lillestrøm 850 000,-
- I Jobb Lillestrøm 300 000,-
- I Jobb Gjøvik 200 000,-
- Paa Hjul Oslo AS 500 000,-»

(57) Lotterinemnda har allerede vurdert at virksomheten til tiltakene «PaaHjul», «I jobb» og «Retro» utfører oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, og at Lotteritilsynet kan avgrense for driftskostnader tilknyttet disse tiltakene. Lotterinemnda vil i det følgende vurdere de øvrige tiltakene som har mottatt deler av tilskuddet.

Tiltaket ByBo

- (58) Tiltaket «ByBo» er klagers boligsatsing for vanskeligstilte i Oslo som på grunn av rusavhengighet, psykisk lidelse, isolasjon, dårlig økonomi og/eller annet, har utfordringer med å bo. Klager leier ut 68 boliger til vanskeligstilte i Oslo. Beboerne har standard leiekontrakter, men beboerne får i tillegg sosial og helsefaglig oppfølging gjennom en rammeavtale stiftelsen har med Oslo kommune. Klager har i merknadene opplyst om at hovedformålet allerede er trukket ut av søknadsgrunnlaget, da dette er en offentlig tjenesteyting. Det vises til at tilskuddet Lotteritilsynet har avgrenset for er prosjektmidler utenfor tjenesteytingen, og at dette derfor er tilskuddsberettiget.
- (59) Det følger av lov 20. desember 2022 nr. 121 om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven) at kommunene har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. §§ 1 og 3. Sosialtjenesteloven regulerer de kommunale oppgavene og tjenestene som NAV-kontoret skal utføre. Det følger av sosialtjenesteloven § 27 at kommunen er «forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv».
- (60) Lotterinemnda legger etter dette til grunn at det offentlige, ved NAV og kommunene, har et lovpålagt ansvar for å bistå vanskeligstilte med å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Utgangspunktet er derfor at virksomheten til «ByBo»-tiltaket utfører en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige. Klager har opplyst at prosjektmidlene går til virksomhet i tiltaket som ikke er en offentlig tjenesteytelse, men har ikke beskrevet hva slags virksomhet dette gjelder og omfanget av denne virksomheten. Ut fra klagers nettside fremstår det som at virksomheten i all hovedsak er et boligtiltak for vanskeligstilte, hvor beboerne får sosial- og helsefaglig oppfølging gjennom rammeavtalen med Oslo kommune. Det er klagers ansvar å vedlegge tilstrekkelig dokumentasjon på at tiltaket også har virksomhet som ikke ivaretar lovpålagte oppgaver.
- (61) Nemnda legger derfor til grunn at tiltaket i all hovedsak utfører oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, jf. pengespilloven § 19.

Aktivitetshuset Bjerke

- (62) Lotteritilsynet har avgrenset for virksomheten til Aktivitetshuset Bjerke med den begrunnelse at aktivitetshuset tilbyr arbeidstrening. Klager har i merknadene opplyst om at arbeidstrening kun utgjør en liten del av virksomheten til Aktivitetshuset Bjerke.
- (63) Det følger av klagers nettside at Aktivitetshuset Bjerke er et sosialt møtested for deg som har tilhørighet til Bydel Bjerke og som har utfordringer knyttet til rus. Aktivitetshuset tilbyr sosialt samvær og meningsfulle aktiviteter, turer og utflukter. I tillegg serveres det varm, gratis lunsj hver ukedag. Aktivitetshuset er åpent for alle, og brukere kan når som helst stikke innom for en prat. Aktivitetshuset Bjerke tilbyr også arbeidstrening gjennom tiltaket «I jobb Bjerke».
- (64) Slik Lotterinemnda ser det fremstår Aktivitetshuset Bjerke i hovedsak som en sosial møteplass for personer med et rusmiddelproblem. Lotterinemnda ser at tiltaket også tilbyr arbeidstreningen, men slik nemnda forstår sakens opplysning er arbeidstreningstilbudet delvis atskilt fra Aktivitetshuset Bjerkes øvrige virksomhet. Når arbeidstreningstilbudet kun utgjør en mindre del av Aktivitetshusets virksomhet kan ikke dette medføre at tiltakets virksomhet i sin helhet anses å utføre oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, jf. pengespilloven § 19.
- (65) Lotterinemnda har ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å vurdere hvor stor del av tiltakets virksomhet som knytter seg til offentlige lovpålagte oppgaver, og denne delen av vedtaket sendes derfor tilbake til Lotteritilsynet for ny behandling. Nemnda vil bemerke at lavterskel møteplasser for personer med rusmiddelproblemer ikke anses for å ivareta en offentlig lovpålagt oppgave, se Lotterinemndas vedtak i sak 2024/395.

Nadheim – møteplass kvinner

- (66) Nadheim er et gratis, lavterskel hjelpetiltak for personer som selger eller har solgt seksuelle tjenester, og som har ønske om og behov for bistand fra et hjelpeapparat. Det følger av årsmeldingen for Nadheim 2022 at tilbudet er åpent for alle over 18 år, uavhengig av kjønn, nasjonalitet eller rettighets- og oppholdsgrunnlag. Nadheims arbeid består av oppsøkende arbeid, arbeid med oppfølging av deltakere og påvirkningsarbeid.
- (67) Nadheim tilbyr individuell oppfølging, og i 2022 mottok 335 personer slik oppfølging. Det fremgår av årsmeldingen at spørsmål knyttet til helse, oppholdsregler, voldsutsatthet, sikkerhet, økonomi, NAV, arbeid og rettigheter i Norge er gjennomgående temaer i oppfølgingssamtalene. Nadheim har også ulike miljø- og gruppetiltak, og det følger av årsmeldingen at sentrene i 2022 blant annet arrangerte felleslunsjer, et språktreningskurs for thai, et kurs om kvinnehelse, og hadde en kulturgruppe som besøkte ulike utstillinger i Oslo.
- (68) Nadheim er et lavterskel hjelpetiltak og det stilles ingen krav til de som møter opp. Slik Lotterinemnda forstår sakens opplysning er Nadheim i hovedsak en møteplass, hvor brukerne kan oppleve fellesskap og få noen å snakke med. Sentrene tilbyr også rettighetsinformasjon, lavterskel helsehjelp, gratis prevensjon, og arrangerer kurs som brukerne kan delta på gratis. Etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 skal kommunen tilby «nødvendige» helse- og omsorgstjenester. Nemnda vurderer at helsehjelpen som tilbys på sentrene er lavterskel, og sjeldent vil anses som «nødvendig» etter helse- og omsorgstjenesteloven. Videre kan nemnda ikke se at tilbud om en lavterskel møteplass

og ulike fritidsaktiviteter for sexarbeidere er en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige. Nemnda vurderer at Nadheim har likhetstrekk med sosiale væresteder for rusavhengige. Slike tiltak har Lotterinemnda i tidligere praksis kommet til at ikke ivaretar oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, se sak 2024/371 og sak 2024/393.

- (69) I innstillingen har Lotteritilsynet vist til at Nadheims virksomhet blant annet har til formål å drive arbeidsinkludering med det formål å bistå personer fra målgruppen med å få og beholde en «ordinær jobb». Det følger av årsmeldingen side 12 at klager har et samarbeidsprosjekt med Unikum hvor personer fra Nadheims målgruppe får bistand til å komme ut i ordinært arbeidsliv. I 2022 hadde arbeidsinkluderingsprosjektet 24 deltagere, og rundt 20 prosent av deltagerne nådde sine mål om å få og beholde ordinær jobb. Slik Lotterinemnda forstår det utgjør arbeidsinkluderingsprosjektet en mindre del av Nadheims virksomhet.
- (70) Nadheim fremstår i hovedsak som en møteplass for sexarbeidere hvor de kan få lavterskel helsehjelp og annen bistand. Lotterinemnda ser at tiltaket også tilbyr arbeidstrening, men slik nemnda forstår saksopplysningene er arbeidstreningstilbudet delvis atskilt fra Nadheim sin øvrige virksomhet. Dette underbygges av at arbeidsinkluderingsprosjektet er et samarbeidsprosjekt med et eget team, samt at prosjektet har separat finansiering. Når arbeidstreningstilbudet kun utgjør en mindre del av Nadheims totale virksomhet kan ikke dette medføre at tiltaket i sin helhet anses å ivareta oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige.
- (71) Lotterinemnda har ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å vurdere hvor stor del av tiltakets virksomhet som knytter seg til offentlige lovpålagte oppgaver, og denne delen av vedtaket sendes derfor tilbake til Lotteritilsynet for ny behandling.

Øvrige tiltak

- (72) Lotterinemnda kan ikke se at Lotteritilsynet har vurdert tiltakene Safir-frivillighetssentral, Møtestedet, Spenn, Aktivitetshuset Prindsen og Møtestedet Lillestrøm i innstillingen. Nemnda forstår innstillingen som at Lotteritilsynet ikke har foretatt en konkret vurdering av de opplistede tiltakene fordi de tolv tiltakenes samlede driftskostnader er mye høyere sammenlignet med avgrensningen på 7 800 000 kroner som tilsynet har foretatt. I innstillingen viser Lotteritilsynet til at de ikke utelukker at noen av aktivitetene kan være kompensasjonsberettiget, men at tilsynets avgrensning er så liten at en stor prosentandel av tiltakenes totale driftskostnader har blitt kompensert. Lotterinemnda har ikke grunnlag for å vurdere størrelsen på tiltakenes samlede driftskostnader slik saken er opplyst.
- (73) Lotterinemnda bemerker at Lotteritilsynet ikke har adgang til å gjøre fradrag for driftsutgiftene til et tiltak uten å vurdere hvorvidt virksomheten hovedsak utfører oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, jf. pengespilloven § 19.. Lotteritilsynet må foreta en konkret vurdering av om kostnadene knytter seg til virksomhet som ivaretar en offentlig lovpålagt oppgave etter pengespilloven § 19, før de kan avgrense for tiltakets driftskostnader. I foreliggende sak finner Lotterinemnda at tilsynet ikke har gitt en begrunnelse for at de opplistede tiltakene har virksomhet som ivaretar oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige.
- (74) Nemnda har ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å vurdere tiltakenes virksomhet, og finner det hensiktsmessig at Lotteritilsynet foretar en ny vurdering av saken.

Lotteritilsynets vedtak oppheves for denne delen av vedtaket og sendes tilbake til tilsynet for ny behandling.

- (75) Lotterinemnda bemerker avslutningsvis at Lotteritilsynet ved en feil har trukket fra tilskuddet på 500 000 kroner til PaaHjul Oslo AS to ganger i vedtaket. Lotteritilsynet har erkjent feilen, og dette må hensyntas når tilsynet behandler saken på nytt.

Konklusjon

- (76) Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at Lotteritilsynets vedtak skal oppheves, og saken sendes tilbake til Lotteritilsynet for ny behandling.

Vedtak

Lotteritilsynets vedtak 20. desember 2023 oppheves. Saken sendes tilbake til Lotteritilsynet for ny behandling.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur