



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 14. oktober 2024

Sak 2024/608 – Stiftelsen Evangeliesenteret - org.nr. 951 675 318 - 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) Stiftelsen Evangeliesenteret (klager) søkte 29. august 2023 om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022. Søknaden gjaldt et kompensasjonsbeløp på 5 464 359 kroner etter forenklet modell.
- (2) Lotteritilsynet informerte per e-post 8. november 2023 om at tilsynet forstår det slik at stiftelsen i hovedsak tilbyr omsorgs-, rehabiliterings- og behandlingsplasser, og at denne virksomheten ikke er kompensasjonsberettiget. I e-posten opplyste tilsynet om at stiftelsens virksomhet med bruktbutikker og kontaktsenter etter omstendighetene kan være kompensasjonsberettiget. Tilsynet ba derfor klager redegjøre for om de hadde kostnader knyttet til annen aktivitet som kan være kompensasjonsberettiget.
- (3) Klager besvarte henvendelsen 17. november 2024, og la ved et nytt søknadsgrunnlag hvor kostnadene til døgnplassene er trukket ut. I e-posten argumenterer klager for at døgnplassene ikke kommer offentlige oppgaver til gode, og at det ikke er grunnlag for å avgrense søknadsgrunnlaget for kostnader knyttet til døgnplassene.
- (4) Lotteritilsynet innvilget søknaden 20. desember 2023, men reduserte kompensasjonsbeløpet fra 5 464 359 kroner til 1 989 064 kroner. Tilsynet begrunnet reduksjonen med at døgnplasser for rusavhengige er virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode. Det vises herunder til at kommunene etter lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-1 har et overordnet ansvar for helse- og omsorgstjenester til personer som oppholder seg i kommunen. Tilsynet viser videre til at innsøking til stiftelsens døgnplasser som hovedregel skjer i samarbeid med kommunal rustjeneste/NAV og at det søkes økonomisk dekning for opphold fra kommunene. Klager samarbeider også med en rekke kommuner gjennom ansvarsgrupper og handlingsplaner, i tillegg til at stiftelsen har rammeavtaler med til sammen 18 kommuner. I de tilfellene hvor kommunen ikke betaler for oppdraget, blir det laget en egenbetalingsavtale med beboer på inntil 20 prosent av totalpris for oppholdet.
- (5) Klager påklaget vedtaket 23. januar 2024. Klager viser til at ordlyden «offentlige oppgaver til gode» ble inntatt i forskriften i 2019, og at stiftelsen har fått innvilget

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

merverdiavgiftskompensasjon for omsorgs- og rehabiliteringsdelen i flere år etter forskriftsendringen i 2019. Klager oppfatter årets avslag som at tilsynet har endret sin tolkning av «offentlige oppgaver til gode» i en mer restriktiv retning, uten at det er gitt noen nærmere begrunnelse for dette. Klager anfører at det ikke bør gjøres en tolkningsendring uten at det har kommet en forskriftsendring eller annen presisering av forskriften.

- (6) Klager viser til at Evangeliesenteret er en ideell stiftelse som ble opprettet i 1983, og stiftelsens formål er å oppsøke, hjelpe og rehabilitere mennesker som er kommet i sosial nød på grunn av rusavhengighet. Stiftelsen opererer på eget initiativ, men for å få lov til å drive rehabilitering av rusavhengige må stiftelsen underlegge seg forsvarlighetskrav og tilsynsordninger som følger av helse- og omsorgstjenesteloven. Klager viser til at kommuner kan ha lovpålagte oppgaver innen rusomsorgen i henholdt til helse- og omsorgstjenesteloven § 3, og at en plass i institusjon vanligvis hjemles i § 3-2 punkt 6 bokstav c. Når kommuner bruker ressurser på å gi rusavhengige plass i institusjon er dette fordi det anses som en lovpålagt oppgave. Klager anfører at stiftelsens arbeid med rusavhengige gjøres på eget initiativ, og ikke for å følge opp lovpålagte oppgaver for stat eller kommune. Klager mener at stiftelsens arbeid med omsorg og rehabilitering av rusavhengige kun kan anses å være lovpålagt dersom kommunene dekker oppholdet etter søknad fra den rusavhengige. I et slikt tilfelle vurderer kommunen at den rusavhengige har et så omfattende rusproblem at kommunen plikter å dekke oppholdet, som en del av de oppgaver som ved lov er lagt til kommunen. I de tilfellene kommunen ikke dekker oppholdet er det fordi kommunen anser at de ikke har en lovpålagt plikt til å dekke oppholdet.
- (7) Videre viser klager til at Statsforvalteren i Vestfold og Telemark i en sak fra 2023 uttaler *«[d]erved er gjeldende rett å forstå slik at dersom det er en konkret og individuell avtale om oppholdet mellom Evangeliesenteret og pasientens/ beboers bostedskommune, er det helse og omsorgstjenesteloven som regulerer virksomheten. Dersom det ikke foreligger en slik avtale for pasient/ beboer, og det ytes helsetjenester, er det — helsepersonelloven og helsetilsynsloven, samt forskrifter, som regulerer virksomheten.»*
- (8) Klager mener uttalelsen presiserer forskjellen mellom der oppholdet er en lovpålagt oppgave for kommunen, og dermed regulert av helse- og omsorgstjenesteloven, og andre opphold der helsepersonelloven og helsetilsynsloven gjelder. Sistnevnte lovgivning må alle som driver denne typen arbeid forholde seg til, uavhengig av om oppholdet er å anse som en offentlig lovpålagt oppgave eller ikke. Klager utelukker imidlertid ikke at virksomheten indirekte kommer det offentlige til gode, men viser til at det ikke er holdepunkter i forskriften eller høringsnotatet for at slike indirekte følger rammes av ordlyden. Klager anfører at om man legger til grunn slike indirekte fordeler for det offentlige er det vanskelig å se at noen frivillige organisasjoner oppfyller vilkårene, da alt vesentlig frivillig arbeid på en eller annen måte kommer det offentlige til gode. Klager påpeker at det er et paradoks at der stiftelsen yter tjenester kommunen er lovpålagt å utføre, vil klager kunne komme inn under merverdiavgiftskompensasjonsreglene for kommunal sektor, men siden stiftelsen hjelper de som ikke har krav på hjelp fra det offentlige, så havner stiftelsen midt mellom ordningene. Klager viser til at om dette hadde vært en ønsket konsekvens av regelverket, så burde det ha kommet klarere frem fra departementets side.
- (9) Klager opplyser at stiftelsen har rammeavtaler med enkelte kommuner, og at en rammeavtale knytter kommunens tjenester opp mot leverandører i sterkere grad, ved at

kommunen har valgt å ha et fast samarbeid med leverandøren over tid. Klager anfører at en rammeavtale ikke betyr at det faktisk kommer noen brukere fra kommunen, og at kommunene i praksis står relativt fritt til å benytte seg av avtalen eller ikke. Det vises til at ingen døgn ble dekket økonomisk gjennom rammeavtalene i 2022, men at det ble gjort avtaler i enkeltsaker med til sammen 964 døgn i 2022. Klager erkjenner at døgnopphold som etter en enkelt avtale dekkes av kommunen kan oppfattes som en lovpålagt oppgave på vegne av kommunen, men viser til at de i søknaden har gjort fradrag for døgnopphold betalt av det offentlige. Fradraget er ført under posten «Kostnader utenfor den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av organisasjonen», og klager viser til at de har tatt bort alle driftskostnader knyttet til virksomhet som utfører lovpålagte oppgaver.

- (10) Videre anfører klager at stiftelsen ikke er organisert av eller har noen tilknytning til det offentlige, og at både stiftelsens formål og aktivitet tilsier at stiftelsens virksomhet ikke kommer det offentlige til gode. Det vises til at stiftelsen har en stor andel frivillig aktivitet, og at beregnet verdi av frivillig innsats er rundt 40 millioner kroner. Klager viser også til at stiftelsen i 2022 har mottatt 28 382 952 kroner i frivillige gaver, samt 1 077 667 kroner i testamentariske gaver. Dette utgjorde rundt 31 prosent av klagers samlede inntekter i 2022. Videre viser klager til at stiftelsen i 2022 totalt sett hadde 40 prosent offentlig finansiering, og klager kan ikke se at den offentlige finansieringen er så høy at det er til hinder for merverdiavgiftskompensasjon.
- (11) Avslutningsvis anfører klager at tilsynets vedtak har en mangelfull begrunnelse, og at det derfor er begått saksbehandlingsfeil i forhold til forvaltningslovens regler.
- (12) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 22. april 2024 til Lotterinemnda for behandling.
- (13) Klager sendte 7. mai 2024 merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda.. Det vises for øvrig til klagen og merknadene i sin helhet.

Det rettslige grunnlaget

- (14) Det rettslige grunnlaget er forskrift 23. oktober 2018 nr. 1600 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner (forskriften).
- (15) 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.
- (16) Forskriften § 6 bokstav a fastsetter at det ikke ytes kompensasjon for kostnader eller anskaffelser som faller utenfor den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten eller er knyttet til virksomhet som kommer inn under § 3 tredje ledd. 3
- (17) Det fremgår av forskriften § 3 tredje ledd bokstav f at det ikke gis merverdiavgiftskompensasjon for virksomhet som kommer offentlig oppgaver til gode.
- (18) 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

- (19) Stiftelsen Evangeliesenteret sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 20. desember 2023 om delvis godkjent søknad om merverdiavgiftskompensasjon.
- (20) Lotteritilsynet reduserte klagers søknadsgrunnlag og innvilget et kompensasjonsbeløp på 1 989 064 kroner, med den begrunnelse at klagers virksomhet tilknyttet rehabiliterings- og døgnopphold for rusavhengige kommer offentlige oppgaver til gode.
- (21) Spørsmålet for Lotterinemnda er om klager har rett på hele søknadsbeløpet tilsvarende 5 464 359 kroner.
- (22) 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.
- (23) Begrepet «offentlige oppgaver» er ikke nærmere definert i forskriften. Det er derfor et spørsmål om offentlige oppgaver kun skal gjelde oppgaver som ved lov eller forskrift er lagt til det offentlige, eller om ordlyden også skal gjelde der det offentlige har et mer overordnet ansvar. Når lovgiver ikke har gitt noen føringer for tolkningen av ordlyden, tilsier hensynet til forutberegnelighet at man bør være forsiktig med å tolke ordlyden for vidt, slik at utgangspunktet må være at det er lovbestemte oppgaver som omfattes av ordlyden. Likevel kan finansieringsmodell eller andre styringsforhold være et moment i retning av at det er en offentlig oppgave.
- (24) Når det gjelder forskriften § 3 tredje ledd bokstav f, er dette en kodifisering av praksis utviklet i forbindelse med tidligere gjeldende forskrift § 5 tredje ledd bokstav a. Kulturdepartementet omtalte denne bestemmelsen 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.»*
- (25) Lotterinemnda legger til grunn at et tilskuddsbrev kan være et eksempel på et dokument som kan legge sterke føringer for driften. Videre er det 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 offentlige oppgaver til gode, se for eksempel sak 2023/1163. Denne saken gjelder bestemmelsen i pengespilloven, men vurderingen vil også være relevant etter reglene om merverdiavgiftskompensasjon. I denne saken la nemnda særlig vekt på at det opprettet en egen tilskuddsordning rettet mot drift og etablering av fontenehus i Norge, og at det er satt av egne midler til ordningen i statsbudsjettet. Tilskuddsordningen stiller også omfattende og detaljerte krav til ordningens måloppnåelse. Dette må etter nemndas syn være relevant i vurderingen av om virksomheten kommer offentlige oppgaver til gode.

- (26) Det følger av klagers nettside at stiftelsen i dag har 144 døgnbaserte omsorgs-, rehabiliterings- og behandlingsplasser fordelt på fem rusomsorgsinstitusjoner. Målsettingen for tiltaket «er rusfrihet, bedret livskvalitet og tilbakeføring til aktivt samfunnsliv gjennom et helhetlig, døgnbasert omsorgs-, rehabiliterings- og behandlingstilbud». Videre står det i klagers serviceerklæring at opplegget ved Evangeliesenteret omfatter fire faser:

- *«Inntak med avrusing og motivasjon.*
- *Rehabiliteringsperiode med varierende lengde etter den enkeltes behov, og i samarbeid med rustjenesten/ NAV i kommunen.*
- *Planlegging og gjennomføring av arbeidstrening og opplæring, skolegang i samarbeid med NAV, via arbeidsavklaringspenger eller lignende ordninger*

Utflytting og nyetablering i samarbeid med rustjenesten/ NAV i hjemkommunen.»

- (27) Sentrene har ingen krav om henvisning, og innsøking skjer fra den enkelte, eller via en kontaktperson med fullmakt, ruskonsulent eller lege. Det fremgår av klagers årsrapport side 2 at innsøking som hovedregel skjer i samarbeid med kommunal rustjeneste/NAV og at det søkes økonomisk dekning for opphold fra kommunene. Det fremgår av årsrapporten at stiftelsen også gir et tilbud til rusavhengige som ikke får dekket sitt opphold av kommunen, når det er fare for liv og helse eller når den rusavhengige ikke har et annet forsvarlig tilbud. Driftstilskudd fra staten og frivillige gaver er avgjørende for at klager kan opprettholde dette tilbudet.
- (28) I 2022 hadde sentrene et belegg på 41 124 liggedøgn, som tilsvarer et gjennomsnitt på 113 beboere. I 2022 hadde klager rammeavtale med 16 kommuner, men til tross for avtalene var det kun 964 liggedøgn som ble betalt av kommuner og andre offentlige instanser. Egenbetalere er pasienter som selv dekker en mindre del av døgnprisen med egne midler, og denne gruppen utgjorde 35 598 liggedøgn. Stiftelsen tar også imot personer som ikke får innvilget økonomisk oppholdsgaranti og som selv ikke kan betale oppholdet. Dette andelen av beboere utgjorde 4 562 liggedøgn, tilsvarende 11 prosent av belegget. Klager har avgrenset søknadsgrunnlaget for de 964 liggedøgnene som det offentlige har finansiert, ettersom klager er enig i at disse behandlingsoppholdene innebærer utførelse av en offentlig lovpålagt oppgave.
- (29) Klager har anført at liggedøgnene uten økonomisk støtte fra det offentlige ikke ivaretar en offentlig lovpålagt oppgave ettersom kommunen har vurdert at den rusavhengige ikke har behov for et tilbud. Klager utelukker ikke at virksomheten indirekte kommer det offentlige til gode, men viser til at det ikke er holdepunkter i forskriften for at indirekte følger omfattes.
- (30) Ansvar for tjenester til personer med rusmiddelproblemer er delt mellom kommune og stat. Statens ansvar for behandling av rusmiddelproblemer i spesialisthelsetjenestene er regulert i lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven). Det følger av spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a nr. 5 at staten, ved de regionale helseforetakene, «skal sørge for» at personer tilbys tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengighet, herunder institusjonsplasser som kan ta imot rusmiddelavhengige med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven §§ 10-2 til

10-4. Det er altså statens ansvar å dekke behovet for spesialisert behandling for rusmiddelproblemer.

- (31) 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. Selv om det ikke er lovfestet en særskilt plikt for kommunen til å sørge for behandling av rusmiddelavhengige, fremgår det at forarbeidene at denne plikten er en integrert del av kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenester som er overordnet regulert i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 1 til nr. 6, jf. Prop. 91 L (2010-2011) s. 187.

- (32) Det følger videre av Prop. 91 L (2010-2011) s. 189 at:

«Kommunen skal sørge for behandlingsopplegg når det er behov for det lokalt eller i egnet behandlings- eller omsorgsinstitusjon, og har også et oppfølgingsansvar under og etter institusjonsopphold. I forbindelse med rusreformen ble kommunehelsetjenestens og fastlegens ansvar for å gi rusmiddelavhengige tilgang til nødvendige helsetjenester og å bidra til utforming av et eget hjelpe- og behandlingstilbud tydeligere.»

- (33) Lotterinemnda legger dermed grunn at det offentlige er lovpålagt å tilby rusavhengige plass i behandlings- eller til omsorgsinstitusjon når det er behov. Det fremgår av klagers serviceerklæring at klagers virksomhet knyttet til døgnbaserte behandlings- og omsorgsinstitusjoner er å forstå som en institusjon etter helse- og omsorgstjenesteloven, og at pasienter kan legges inn med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven og sosialtjenesteloven. Selv om det ikke kreves henvisning skjer innsøking som hovedregel i samarbeid med kommunal rustjeneste eller NAV. Lotterinemnda har etter dette kommet til at klagers virksomhet knyttet til døgnbaserte omsorgs-, rehabiliterings- og behandlingsplasser innebærer utførelse av en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige.
- (34) Klager har imidlertid påpekt at rusavhengige søker kommunen om økonomisk dekning for sitt opphold, men at de i et flertall av tilfellene får avslag fra kommunen. I disse tilfellene anfører klager at kommunen ikke dekker oppholdet fordi kommunen anser at den rusavhengige ikke har et så omfattende rusproblem at kommunen har en lovpålagt plikt til å dekke oppholdet.
- (35) Nemnda vurderer at kommunen og de regionale helseforetakenes plikt til å ha et behandlingstilbud til rusavhengige er i kjernen av de oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 og spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a. Selv om det offentlige kun plikter å gi et behandlingstilbud til rusavhengige når det er behov, er denne vurderingen svært skjønnsmessig. Hva som er tilstrekkelig behandling vil være avhengig av den enkelte pasient, og det kan være varierende oppfatninger av om det offentlige har oppfylt sitt lovpålagte ansvar. Eksempelvis vil lengden på behandlingsløp og hvilke behandlingsløp som anses som nødvendig, herunder rett til døgnbehandling, være avhengig av skjønn. Bakgrunnen for avgrensningen mot virksomhet som kommer «offentlige oppgaver til gode» er at pengespilloverskudd ikke skal kompensere merverdiavgiftskostnader til virksomhet som er *ment å være en offentlig oppgave*. Lotterinemnda vurderer at behandlingstilbud i form av døgnopphold for rusavhengige er ment å være en offentlig oppgave, og at det i slike tilfeller ikke er

tilstrekkelig å basere seg på kommunens egen vurdering av om de har en lovpålagt plikt til å dekke oppholdet. Et motsatt resultat åpner for at det offentlige kan lempe på sitt ansvar for å tilby slike behandlingstilbud ved at kommunene overlater utførelsen av grunnleggende offentlige oppgaver til frivillig sektor.

- (36) Lotterinemnda har etter dette kommet til at klagers virksomhet knyttet til døgnbaserte omsorgs-, rehabiliterings- og behandlingsplasser innebærer utførelse av en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige, og at klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.
- (37) Klager har anført at Lotteritilsynet ikke har begrunnet sitt vedtak tilstrekkelig og at det derfor er begått en saksbehandlingsfeil i forhold til forvaltningslovens regler. Lotterinemnda vil bemerke at en eventuell saksbehandlingsfeil fra tilsynets side ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold i denne saken, all den tid nemnda har opprettholdt tilsynets vedtak, og her gitt en ny og mer utfyllende begrunnelse. En eventuell saksbehandlingsfeil fra tilsynets side kan dermed ikke medføre at vedtaket er ugyldig etter forvaltningsloven § 41.

Konklusjon

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

Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur