



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 16. desember 2024

Sak 2024/853 - Frelsesarmeen - org.nr. 938 498 318 - klage over vedtak om delvis innvilget søknad om tilskudd fra spilloverskuddet til Norsk Tipping

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

Sakens bakgrunn

- (1) Frelsesarmeen (klager) søkte 30. august 2023 om tilskudd fra spilloverskuddet til Norsk Tipping for 2023. Søknadens fordelingsgrunnlag var på 623 222 161 kroner.
- (2) Lotteritilsynet innvilget søknaden 20. desember 2023, men fordelingsgrunnlaget ble nedjustert fra 623 222 161 kroner til 606 003 344 kroner etter at tilsynet hadde korrigert grunnlaget. Tilsynet viser til at det ikke gis tilskudd til kostnader som faller utenfor den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten. Lotteritilsynet vurderer at tiltaket «Jobben Oslo» er et arbeids- og aktivitetstilbud for personer som har eller har hatt et rusmiddelproblem, og at dette er virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode.
- (3) Klager påklaget vedtaket 21. februar 2024. Klager viser til at vedtaket er begrunnet med henvisning til en bestemmelse i forskrift 23. oktober 2018 nr. 1600 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner (forskrift om merverdiavgiftskompensasjon). Klager anfører at denne forskriften ikke regulerer tilskudd fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping, og at det ikke foreligger en tilsvarende bestemmelse om at det skal avgrenses for «virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode» i forskriften som regulerer tilskudd fra spilloverskuddet til Norsk Tipping. Klager kan derfor ikke se at det foreligger hjemmel for å redusere fordelingsgrunnlaget, med den begrunnelsen som er lagt til grunn i vedtaket.
- (4) Klager anfører videre at tiltaket «Jobben Oslo» ikke er virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, og viser til argumentasjonen som er fremsatt i forbindelse med klagesak 2024/852 som gjelder merverdiavgiftskompensasjonsordningen. Klager viser også til at formålet med tilskudd fra spilloverskuddet til Norsk Tipping er å trygge viktige samfunnsoppgaver, og at aktivitetstilbudet «Jobben Oslo» derfor er i kjernen av tilskuddsordningens formål. Klager påpeker at selv om viktige samfunnsoppgaver kommer offentlige oppgaver til gode i vid forstand, har det ikke vært lovgivers intensjon at slike oppgaver skal falle utenfor ordningen med tilskudd fra spilloverskuddet til Norsk Tipping. Tvert imot tilsier tilskuddsordningens formål at det har vært lovgivers intensjon at tiltak som ivaretar viktige samfunnsoppgaver skal falle inn under ordningen.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

- (5) Avslutningsvis anfører klager at «Jobben Oslo» klart er å anse som frivillig og ikke-fortjenestebasert virksomhet, og at det ikke er grunnlag for å trekke aktivitetstilbudet fra fordelingsgrunnlaget. Det vises for øvrig til klagen i sin helhet.
- (6) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 28. mai 2024 til Lotterinemnda for behandling.
- (7) Klager sendte 13. juni 2024 inn merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda. I merknadene anfører klager at Lotteritilsynet har lagt til grunn feil rettsanvendelse når tilskuddet fra spilloverskuddet til Norsk Tipping avkortes med kostnader som kommer offentlige oppgaver til gode. Dette er ikke et vilkår etter bestemmelsen i pengespillforskriften § 38 sjette ledd. Pengespillforskriften § 38 sjette ledd oppstiller andre vilkår enn momskompensasjonsforskriften § 3 tredje ledd bokstav f.

Det rettslige grunnlaget

- (8) Det rettslige grunnlaget er forskrift 5. desember 2022 nr. 2123 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilloverskuddet til Norsk Tipping (forskriften).
- (9) 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.
- (10) 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.
- (11) 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.
- (12) 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.
- (13) 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

- (14) Frelsesarmeen sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 20. desember om delvis innvilget søknad om tilskudd fra spilloverskuddet til Norsk Tipping.
- (15) 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.
- (16) Lotteritilsynet har i vedtaket avgrenset fordelingsgrunnlaget med 17 218 817 kroner for kostnader knyttet til «Jobben Oslo». Tilsynet vurderer at arbeids- og aktivitetstilbud for personer som har eller har hatt et rusmiddelproblem, og at dette er virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode. 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.
- (17) Klager har anført at avgrensningen «offentlige oppgaver til gode» ikke finnes i forskrift om spilloverskuddet, men at det ut fra Lotteritilsynets vedtak fremstår som at tilsynet har begrunnet avgrensningen med 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.
- (18) 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 en organisasjon kunne forhåndsgodkjennes selv om bare deler av organisasjonens virksomhet oppfyller vilkårene i pengespillforskriften § 38.
- (19) 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».
- (20) 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.

- (21) 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.
- (22) Spørsmålet for Lotterinemnda er dermed om klagers tiltak «Jobben Oslo» utfører en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige eller utfører virksomhet på vegne av det offentlige, jf. pengespilloven § 19.
- (23) Klager anfører at aktivitetstilbudet «Jobben Oslo» er noe annet et arbeidstreningstilbud som NAV er pålagt å tilby. Tilbudet er rettet mot enkeltpersoner som faller utenfor systemet til NAV, og som det offentlige ikke har et tilbud til. Arbeidstreningen som tilbys gjennom «Jobben Oslo» handler i større grad om det psykososiale og det å ha en meningsfull hverdag, og er ikke arbeidstrening som gir deltakerne formell kompetanse eller bestemte kvalifikasjoner. Klager har også vist til at de ikke er kjent med noen offentlige organer som har ansvar for å tilby en tilsvarende tjeneste som «Jobben Oslo» til vanskeligstilte mennesker.
- (24) 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».
- (25) NAV skal etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 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.
- (26) 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 helserelevante 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.
- (27) 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.
- (28) Det følger av klagers vedtekter punkt 3 at organisasjonens formål er å forkynne kristendommen gjennom menigheter, diakonal virksomhet og sosiale enheter i møte med

menneskelige behov for alle aldersgrupper, uten hensyn til etnisk opprinnelige, kultur eller religion. Videre står det at Frelsesarmeen er en del av og et alternativ til det offentlige hjelpeapparatet ved at det drives sosiale virksomheter av forskjellig art for medmennesker med forskjellige behov.

- (29) Med utgangspunkt i dette formålet driver klager blant annet tiltaket «Jobben Oslo, som er et arbeid- og aktivitetstilbud for personer over 18 år som har eller har hatt et rusmiddelproblem. Det følger av sakens dokumenter og av klagers nettside at «Jobben Oslo» tilbyr deltagerne en dags arbeid ved oppmøte, og sørger for en meningsfull og aktiv hverdag for deltakerne. Tiltaket tilbyr deltakerne et bredt spekter av arbeidsoppgaver som varierer avhengig av sted. Eksempler på arbeidsoppgaver er gaterydding, skjærgårdstjeneste, møbel- og snekkerverksted, redesign av gjenbruksartikler, lysstøping, birøkting, vedproduksjon, vedlikehold av parker/turstier. De ansatte som veileder brukerne i forbindelse med arbeidet, har eksempelvis yrkesfaglig kompetanse (murer/maler/snekker/fotograf/grafisk designer/adjunkt) eller spesialkompetanse innen birøkt og dyrking. Tiltaket er delt opp i Jobben I og Jobben II, der det vil være ulike krav til læring, utvikling og rusreduksjon.

- (30) På klager nettside er aktivitetstilbudets formål og innhold videre beskrevet slik:

«Jobben tilbyr et bredt spekter av arbeidsoppgaver ut fra interesse, helse og dags- form. Det blir servert frokost/lunsj. Den viktigste opplevelsen vi kan tilby er den gode følelsen av å ha gjort noe meningsfylt. Du kommer fort inn i arbeidsrutinene på Jobben, og en gjennomført arbeidsdag gir innhold i en kanskje tung hverdag. I tillegg får du mestringsfølelse knyttet til utførelsen av arbeidsoppgaven.

Du får noen rusfrie timer, noen ekstra kroner i lommen ved arbeidsdagens slutt (motivasjonspenger), og bidratt med litt skatt til fellesskapet. Slik vi ser det bidrar dette til at den enkelte føler å ha hatt en positiv opplevelse.»

- (31) Deltakerne i tilbudet «Jobben Oslo» får også mulighet til å delta på ulike aktiviteter hvor formålet er å gi en følelse av samhold og sosialt samvær. Dette kan være aktiviteter som bading og grilling, turer på langrenn/alpint, felles måltider ved høytider, fisketurer, fotball mv.
- (32) Tiltaket «Jobben Oslo» fremstår for Lotterinemnda både som et aktivitetstilbud og arbeidstreningstilbud. Nemnda opplever at tiltakets formål har til hensikt å motivere deltakere til å bli rusfrie, ved å tilby deltakerne arbeidstrening med et mål om at deltakerne skal få positive mestringsopplevelser og meningsfulle dager. Deltakerne møter opp hver dag for å registrere seg for arbeid den dagen. Slik nemnda forstår sakens opplysning tilbys deltakerne arbeid for en dag av gangen, uten at de er forpliktet til å møte opp flere dager. Tilbudet skiller seg derfor noe fra arbeidstrening som tilbys i regi av NAV, ved at det ikke er snakk om et planlagt arbeidstreningssopphold med forpliktelser over en viss periode. Det stilles heller ikke krav om at deltakerne er rusfrie for å delta i tilbudet. Nemnda opplever derfor at deler av tiltaket har mange fellestrekk med lavterskel aktivitetstilbud for rusavhengige, der formålet i hovedsak er å tilby rusavhengige et meningsfullt fellesskap.
- (33) Tiltaket «Jobben Oslo» har imidlertid stor bredde i arbeidet som tilbys, og flere av arbeidsoppgavene krever nok en viss faglig kunnskap. Lotterinemnda forstår det slik at deltakelse i noen av arbeidstilbudene i større grad stiller krav til deltakerne om oppmøte,

utvikling og rusreduksjon. Dette underbygges av at «Jobben Oslo» er delt inn i Jobben I og Jobben II med ulike krav til læring, utvikling og rusreduksjon. Det følger av klagers søknad til Helsedirektoratet om tilskudd til «Jobben Oslo» at det er et mål for prosjektet å få deltagere ut i ordinært arbeid. For nemnda fremstår det derfor som at deler av tiltaket «Jobben Oslo» kan være arbeidstreningstiltak.

- (34) Lotterinemnda har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon på hvor omfattende krav som stilles til deltakerne i Jobben 2, herunder om deltakerne er forpliktet til fast oppmøte over en periode, eller om arbeidstilbudene har krav om rusfrihet. Slik saken er opplyst er det derfor vanskelig for nemnda å ta stilling til om deler av klagers virksomhet må anses som arbeidstreningstiltak som det offentlige har et lovpålagt ansvar for å tilby.
- (35) Ut fra dokumentasjonen som foreligger er Lotterinemnda ikke i stand til å vurdere hvor stor andel av virksomheten som i realiteten er et aktivitetstilbud for rusavhengige, og hvor stor andel som er arbeidstreningstiltak som faller innenfor det ansvaret som ved lov er lagt til det offentlige, jf. pengespilloven § 19. Ettersom nemnda ikke har tilstrekkelig dokumentasjon til å vurdere omfanget av tilskuddsberettiget virksomhet i tiltaket, vurderer nemnda at det er hensiktsmessig at Lotteritilsynet foretar en ny vurdering av saken. Lotteritilsynets vedtak oppheves og sendes tilbake til tilsynet for ny behandling.

Konklusjon

- (36) 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