



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 9. desember 2024

Sak 2024/969 - Stiftelsen Norsk Selvhjelpsforum - org.nr. 980 495 361 - klage over vedtak om avslag på søknad om merverdiavgiftskompensasjon

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

Sakens bakgrunn

- (1) Stiftelsen Norsk Selvhjelpsforum (klager) søkte 25. august 2023 om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022. Søknaden gjaldt et kompensasjonsbeløp på 1 381 801 kroner etter forenklet modell.
- (2) Klager endret søknadsbeløpet til 1 378 980 kroner i e-post 30. august 2023 i tråd med revisorrapport som var utarbeidet i forbindelse med søknaden.
- (3) Lotteritilsynet avsto søknaden 20. desember 2023, med den begrunnelse at klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode. Tilsynet viser til at klagers virksomhet knyttet til prosjektet Nasjonalt knutepunkt for selvhjelp – Selvhjelp Norge (Selvhjelp Norge), som finansieres av og drives på oppdrag fra Helsedirektoratet, er et nasjonalt oppdrag som bidrar til å oppnå formål som det offentlige er ment å skulle ivareta. Tilsynet viser også til at driften av LINK Oslo – senter for selvhjelp og mestring (LINK Oslo), som finansieres av Oslo kommune, må anses å være virksomhet som påligger kommunen å ta ansvar for. I den forbindelse vises det til at stiftelsen har mottatt 19 500 000 kroner over statsbudsjettet, samt 1 850 000 kroner fra Oslo kommune for å drive LINK Oslo.
- (4) Klager påklaget vedtaket 10. januar 2024. Klager viser til at det stemmer at stiftelsen tidligere definerte Selvhjelp Norges arbeid som oppdrag fra Helsedirektoratet, all den tid stiftelsen jobbet etter Nasjonal plan for selvhjelp som er utgitt av Helsedirektoratet. Denne planen er ikke lenger gyldig, og stiftelsen får nå tilskuddsmidler til ett prosjekt fra Helsedirektoratet. Klager viser også til at LINK Oslo ikke er drevet på vegne av, men etter tilskudd fra, Oslo kommune. Midlene er søkt på linje med mange andre aktører og organisasjoner i Oslo. Selvhjelpsarbeidet foregår i samarbeid med ulike aktører innenfor det private, frivillige og offentlige. Ifølge klager forsterker samarbeidet effekten av frivilligheten. Selvhjelpsgruppene utfyller andre tilbud, og kommer i tillegg til og noen ganger i forlengelsen av offentlige tiltak. Klager anfører videre at Selvhjelp Norge og LINK Oslos oppdrag ikke skiller seg vesentlig fra mange andre organisasjoner, for eksempel pasient- og brukerorganisasjoner som også har fått kommunale eller offentlige tilskudd, og som har fått merverdiavgiftskompensasjon for 2022. Det vises for øvrig til klagen i sin helhet.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

- (5) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 17. juni 2024 til Lotterinemnda for behandling. I innstillingen har tilsynet opprettholdt grunnlaget for avslaget, og også vist til at frivillig innsats ikke er en viktig del av klagers virksomhet.

Det rettslige grunnlaget

- (6) Det rettslige grunnlaget er forskrift 23. oktober 2018 nr. 1600 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner (forskriften).
- (7) 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.
- (8) 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.
- (9) Det fremgår av forskriften § 3 tredje ledd bokstav e at det ikke gis merverdiavgiftskompensasjon til virksomhet som er organisert av eller med tilknytning til det offentlige ved at stat, fylkeskommune eller kommune gjennom å oppnevne styremedlemmer eller på annen måte kan påvirke eller legge føringer for virksomheten. Det gis heller ikke merverdiavgiftskompensasjon til virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, jf. § 3 tredje ledd bokstav f.
- (10) Etter forskriften § 5 femte ledd må søkere kunne dokumentere at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten det søkes om kompensasjon for. Det fremgår videre av bestemmelsen at gratis arbeidsinnsats, medlemskontingent og gaver likestilles når det gjelder kravet til frivillig innsats. Gratis styreinnsats tilfredsstiller ikke kravet til frivillig innsats alene. Det må ikke være for tett knytning mellom kontingent, gaver eller gratis arbeidsinnsats og gjenytelse
- (11) 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

- (12) Stiftelsen Norsk Selvhjelpsforum sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 20. desember 2023 om avslag på søknad om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022.
- (13) 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 merverdiavgiftskostnader til virksomhet som er ment å være en offentlig oppgave.
- (14) 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, som nå er videreført i gjeldende forskrift § 3 tredje ledd bokstav e. 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.»

- (15) 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 bestemmelsene, 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 om ordningens måloppnåelse. Dette må etter nemndas syn være relevant i vurderingen av om virksomheten kommer offentlige oppgaver til gode og om det offentlige kan påvirke eller legge føringer for virksomheten.
- (16) I søknaden og på klagers hjemmeside opplyses det om at stiftelsen har to avdelinger; Selvhjelp Norge og LINK Oslo. Lotterinemnda vil først ta stilling til om kostnadene knyttet til Selvhjelp Norge er kompensasjonsberettiget.
- (17) Klager har vist til at stiftelsen tidligere drev Selvhjelp Norge på oppdrag fra Helsedirektoratet, ettersom stiftelsen arbeidet etter Nasjonal plan for selvhjelp 2014-2018 som er utgitt av Helsedirektoratet. Denne planen er ikke lenger gyldig, og stiftelsen får fra og med 2023 ikke lenger midler over statsbudsjettet, men må i stedet søke om prosjektmidler fra Helsedirektoratet.
- (18) Det fremgår av klagers vedtekter § 4 at «Stiftelsens formål er å være et nasjonalt kompetanse- og ressurscenter for bruk av selvhjelp. Stiftelsen skal i hovedsak:
- systematisere og dokumentere erfaringer med selvhjelp
 - bidra til metodeutvikling knyttet til selvhjelp
 - formidle erfaringer ved bruk av selvhjelp
 - medvirke ved etablering av selvhjelpsgrupper.»
- (19) Det følger av forskriften § 7 at det er driftskostnader fra revidert og godkjent regnskap ett år tilbake i tid som danner grunnlaget for beregningen av søknadsgrunnlaget etter forenklet modell. Det er derfor virksomheten og kostnadene fra regnskapsåret 2022 som må oppfylle vilkårene i forskriften.
- (20) Det følger av Selvhjelp Norges årsrapport for 2022 at Selvhjelp Norge er et nasjonalt kompetansemiljø, drevet av Stiftelsen Norsk Selvhjelpsforum, som har jobbet på oppdrag fra Helsedirektoratet, fullfinansiert over statsbudsjettet. På Selvhjelp Norges hjemmeside fremgår det at virksomheten drives av Stiftelsen Norsk Selvhjelpsforum på oppdrag fra Helsedirektoratet og ble finansiert over statsbudsjettet til og med år 2022. Det følger også

av Nasjonal plan for selvhjelp 2014-2018 side 7 at det er Helsedirektoratet som hadde det overordnede ansvaret for drift og utvikling av Selvhjelp Norge og skulle legge føringer gjennom årlige tilskudd/oppdragsbrev. Det er også opprettet en tilskuddsordning som var spesifikt rettet mot Selvhjelp Norge. Helsedirektoratet forvaltet ordningen, og innvilget til sammen 19,5 millioner kroner til Stiftelsen Norsk Selvhjelpsforum over kap. 765, post 71 på statsbudsjettet i 2022. I tildelingsbrevet for 2022 fremgår det at tilskuddet skal benyttes i samsvar med budsjett, tiltak som er beskrevet i søknaden og regelverket for ordningen. Det skal også utarbeides rapport for måloppnåelse og rapport for regnskap.

- (21) Lotterinemnda har etter en konkret vurdering av klagers egen beskrivelse i årsrapporten og på Selvhjelp Norges hjemmeside, samt Nasjonal plan for selvhjelp, kommet til at Stiftelsen Norsk Selvhjelpsforums virksomhet knyttet til Selvhjelp Norge ble utført på oppdrag fra Helsedirektoratet i 2022. Selv om den nasjonale planen for selvhjelp utgikk i 2018, har stiftelsen mottatt øremerkede midler over statsbudsjettet til drift av Selvhjelp Norge frem til 2022. Nemnda legger også til grunn at det offentlige kunne påvirke og legge føringer for virksomheten ved finansieringen gjennom statsbudsjettet og tilskuddsbrevene. Den omstendighet at Helsedirektoratet fra og med 2023 eventuelt ikke lenger har ansvaret for driften av Selvhjelp Norge, og klager dermed eventuelt ikke lenger driver Selvhjelp Norge på oppdrag fra Helsedirektoratet, har ikke betydning ved vurderingen av om kostnadene for regnskapsåret 2022 er kompensasjonsberettiget. Klagers virksomhet knyttet til Selvhjelp Norge kommer følgelig offentlige oppgaver til gode og er virksomhet tilknyttet det offentlige ved at stat kan påvirke eller legge føringer for virksomheten, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav e og f.
- (22) Klager har anført at andre sammenlignbare organisasjoner, som Det nytter og Spiseforstyrrelsesforeningen, har mottatt merverdiavgiftskompensasjon for 2022. Lotterinemnda forstår dette som en anførsel om usaklig forskjellsbehandling. Til dette vil nemnda bemerke at i alle tilfeller hvor det søkes om merverdiavgiftskompensasjon, og uavhengig av hva slags type organisasjoner som søker, må det i den enkelte sak utføres en konkret vurdering av om vilkårene i forskriften er oppfylt.
- (23) Lotterinemnda har gjort en vurdering av klagers virksomhet og har kommet til at klagers virksomhet knyttet til Selvhjelp Norge kommer offentlige oppgaver til gode og er tilknyttet det offentlige ved at stat kan påvirke eller legge føringer for virksomheten, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav e og f. Den omstendighet at «Det nytter» og «Spiseforstyrrelsesforeningen» har fått kompensasjon, kan etter nemndas syn ikke innebære at klager får det når vilkårene i forskriften ikke er oppfylt. Klagers anførsel om usaklig forskjellsbehandling fører derfor ikke frem. Det skal følgelig avgrenses for kostnadene knyttet til Selvhjelp Norge i søknadsgrunnlaget. I henhold til spesifisert søknadsgrunnlag utgjør dette 19 445 129 kroner.
- (24) Når det gjelder klagers andre avdeling, LINK Oslo, legger Lotterinemnda til grunn at Helsedirektoratet ikke hadde ansvaret for driften av senteret eller kunne påvirke og legge føringer for virksomheten. Det fremgår av Nasjonal plan for selvhjelp 2014-2018 side 16 at det statlige (økonomiske) ansvaret strekker seg til og med Selvhjelp Norges distriktskontorer. En eventuell finansiell støtte til lokalt arbeid med selvorganisert selvhjelp er et lokalt ansvar.
- (25) Ved vurderingen av om virksomheten kommer offentlige oppgaver til gode, blir det 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. Som redegjort for over kan finansieringsmodell eller andre styringsforhold være momenter som taler i retning av at det er en offentlig lovpålagt oppgave.

(26) I søknaden er det oppgitt at LINK Oslo har som:

«formål å støtte oppunder ulike former for selvorganisert selvhjelpsarbeid, starte opp selvhjelpsgrupper, spre informasjon, og dele kunnskap og erfaringer slik at dette kommer til nytte for innbyggere, organisasjoner og tjenesteapparatet».

(27) I LINK Oslos årsmelding 2022 fremgår det at senterets:

«visjon er at alle innbyggere i Oslo skal vite om selvhjelp som mulighet slik at de kan ta det i bruk når behovet oppstår.

Formålet er i tillegg å legge til rette for at mennesker kan mobilisere egne krefter når livsproblemer oppstår slik at de blir aktive deltakere fremfor passive mottakere av hjelp. Dette var grunnlaget for at LINK Oslo ble opprettet i 2004, og er fortsatt like aktuelt. Det handler om å beholde LINK som nøytral og by-omfattende møteplass for personer som trenger å snakke med mennesker som selv vet hva det handler om, og tilby ulike samtalegrupper et sted å møtes.

Dette innebærer blant annet å støtte oppunder ulike former for selvorganisert selvhjelpsarbeid, starte opp selvhjelpsgrupper, spre informasjon, og dele kunnskap og erfaringer slik at dette kommer til nytte for innbyggere, organisasjoner og tjenesteapparatet.

Formålet er i tråd med opprettelsen av LINK Oslo - senter for selvhjelp og mestring, Oslo kommunes Folkehelseplan 2017-2020 og Strategien: En psykt bra by. Hensikten er å gjøre selvhjelp tilgjengelig der folk lever og bor. Kunnskap om selvhjelp som forebyggende mulighet for den enkelte er svært viktig helsestrategi innen folkehelse.»

(28) Det er flere lover som har som formål å forebygge enten sosiale problemer, psykisk og somatisk sykdom, skade, lidelse og nedsatt funksjonsevne, se lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven), lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven), og 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven). Lovene gir kommunene et vidt ansvar og mange oppgaver som skal bidra til å fremme formålet med lovene.

(29) Lotterinemnda kan likevel ikke se at kommunene og det offentlige har en lovpålagt oppgave om å støtte selvorganisert selvhjelpsarbeid og starte opp lokale selvhjelpsgrupper. Det fremstår for nemnda som at klagers tilbud er et supplement til det offentlige forebyggende arbeidet og tjenestetilbudet som faller innenfor virkeområdet til sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Den omstendighet at rundt 95 prosent av driftsinntektene til LINK Oslo på totalt 1 943 345 kroner, var tilskudd fra Oslo kommune, kan etter nemndas syn ikke alene være avgjørende i denne saken.

(30) Lotterinemnda har på bakgrunn av det ovennevnte kommet til at klagers virksomhet knyttet til LINK Oslo ikke kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje

ledd bokstav f. I henhold til spesifisert søknadsgrunnlag utgjør dette 1 951 203 kroner. Disse kostnadene er følgelig i utgangspunktet kompensasjonsberettiget.

- (31) Lotteritilsynet har i innstillingen også begrunnet avslaget med at frivillig innsats ikke er en viktig del av klagers virksomhet, jf. forskriften § 5 femte ledd. Lotterinemnda bemerker at dette er et avslagsgrunnlag som ikke var en del av det opprinnelige vedtaket av 20. desember 2023, og som klager ikke har kommentert eller fått nødvendig kontradiksjon rundt. Nemnda kan for øvrig ikke se at saken er tilstrekkelig opplyst til at nemnda kan ta stilling til om frivillig innsats er en viktig del av klagers virksomhet. På grunn av hensynet til kontradiksjon og sakens opplysning anser nemnda det som riktig at tilsynet vurderer dette ved ny behandling av søknaden, og at klager gis anledning til å uttale seg om dette spørsmålet.

Konklusjon

- (32) Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at Lotteritilsynets vedtak skal oppheves.

Vedtak

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

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur