



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 3. mars 2025

Sak 2024/1029 - Norske kvinners sanitetsforening - org.nr. 970 168 001 - klage over vedtak om delvis innvilget søknad om merverdiavgiftskompensasjon

Lotterinemndas medlemmer: Leder Martin Hennig, medlem Renate Kristiansen og varamedlem Dagrun Y. Haider

Sakens bakgrunn

- (1) Norske kvinners sanitetsforening (heretter «klager» eller «N.K.S.») søkte 31. august 2023 om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022 for seg og 512 underledd. Søknaden gjaldt et samlet kompensasjonsbeløp på 19 664 332 kroner etter forenklet modell.
- (2) Lotteritilsynet etterspurte i e-post 14. oktober 2023 ytterligere informasjon i forbindelse med behandlingen av søknaden. Tilsynet ba blant annet om å få en spesifikasjon av posten «Omsorgsberedskap» i sentralleddets regnskap for 2022. I tillegg spurte tilsynet om innholdet i og betydningen av klagers kommunale og nasjonale samarbeidsavtaler om beredskap. Tilsynet ba også om en redegjørelse av aktivitetene og finansieringen til Hjørgunn Gård & Behandlingssenter (heretter «Hjørgunn Gård»). Klager besvarte henvendelsen i e-post 23. oktober 2023, og la ved de etterspurte dokumentene.
- (3) Lotteritilsynet innvilget søknaden 20. desember 2023, og reduserte kompensasjonsbeløpet fra 19 664 332 kroner til 18 011 257 kroner. Bakgrunnen for reduksjonen var at tilsynet hadde korrigert søknadsgrunnlaget til flere organisasjonsledd:
 - Lotteritilsynet fjernet 16 underledd fra søknadsgrunnlaget, med henvisning til at underleddene ikke var registrert i Frivillighetsregisteret innen søknadsfristen.
 - Lotteritilsynet avsto søknadsgrunnlaget til Fontenehuset Gjøvik AS og Fontenehuset Hadeland AS, med den begrunnelse at det ikke gis merverdiavgiftskompensasjon for kostnader som kommer offentlige oppgaver til gode.
 - Lotteritilsynet avsto søknadsgrunnlaget til N.K.S. Viken-Øst for kostnader underleddet hadde til underenheten Hjørgunn Gård. Tilsynet viste til at Hjørgunn Gård har virksomhet som kommer næringsinteresser og offentlige oppgaver til gode, ettersom gården har avtaler med selvstendig næringsdrivende fysioterapeuter om å bruke senteret til ridefysioterapi, og at gården har et skolegårdstilbud som er en alternativ opplæringsarena for barn med ekstra behov. Tilsynet vurderte at resten av Hjørgunn Gårds virksomhet gjelder utleie av fast eiendom, og tilsynet har derfor

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

avgrenset søknadsgrunnlaget til N.K.S. Viken-Øst for alle kostnader som gjelder Hjørgunn Gård.

- Lotteritilsynet reduserte søknadsgrunnlaget til sentralleddet N.K.S. med 9 430 910 kroner, som var kostnader knyttet til beredskapsvirksomhet, med den begrunnelse at dette er virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode. Tilsynet mener at det offentlige har ansvar for beredskap, og viser i den anledning til lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) § 2-2.
- (4) Klager sendte 22. desember 2023 en foreløpig klage på vedtaket. I klagen bes det om at Lotteritilsynet utdyper og presiserer begrunnelsen for avkortningene som var hjemlet i forskriften § 3 tredje ledd bokstav f. Tilsynet ga i e-post 5. januar 2024 en utdypende begrunnelse for avkortningene.
- (5) Klager sendte 1. mars 2024 en utdypende klage på vedtaket. I klagen påklages følgende punkter i Lotteritilsynets vedtak: avkortning av søknadsgrunnlaget for N.K.S. knyttet til omsorgsberedskap, avslag på søknadsgrunnlaget for N.K.S. Viken-Øst knyttet til Hjørgunn gård, avslag på søknadsgrunnlaget til Fontenehuset Hadeland AS og søknadsgrunnlaget for Fontenehuset Gjøvik AS. Klager har ikke påklaget avslag på søknader til underledd som manglet registrering i Frivillighetsregisteret eller avkortningen av søknadsgrunnlaget til Laksevåg sanitetsforening.
- (6) Når det gjelder N.K.S. sitt arbeid med omsorgsberedskap anfører klager at dette er kompensasjonsberettiget virksomhet. Lotteritilsynets vedtak gjelder N.K.S. sitt arbeid med omsorgsberedskap sentralt. Klager opplyser at N.K.S. bidrar med faglige råd, sentral koordinering med andre beredskapsorganisasjoner og politisk arbeid for å synliggjøre lokal omsorgsberedskap. Klager har også ansvar for opplysningskampanjer og opplæring/bistand til lokalforeninger som driver omsorgsberedskapsgrupper. I tillegg har N.K.S. noe prosjektbasert virksomhet, blant annet «Førstehjelp for eldre» og økonomisk støtte til trygghetstreff som arrangeres av lokalforeningene. Klager anfører at N.K.S. sitt omsorgsberedskapsarbeid hverken er omfattet av det offentlige ansvaret eller er styrt av det offentlige. Klager viser til at de offentlige samarbeidsavtalene for N.K.S. sin omsorgsberedskap ikke gjelder helse, omsorg- eller sosialtjenester i lovens forstand. De lokale omsorgsberedskapsgruppene bidrar med lokaler, matservering og mennesker ved beredskapshendelser. Gruppene stiller ikke med autorisert helsepersonell som kan beordres etter helseberedskapsloven, men alminnelige frivillige personer som har variert bakgrunn. De frivillige får ikke tildelt myndighet som kan følge av sosial- og helselovgivningen, og har heller ikke noen lovpålagt plikt til å bidra ved en krisesituasjon. I krisesituasjoner er det imidlertid viktig å opptre organisert og samordnet, og klager har derfor samarbeidsavtaler med andre beredskapsaktører, som inkluderer klagers lokale omsorgsberedskapsgrupper i den nødvendige informasjonsutviklingen. I tillegg deltar lokalforeningene i beredskapsøvelser. Selv om omsorgsberedskapsarbeidet er i samfunnets interesse, er det ikke helse- og omsorgstjenester som omfattes av det offentliges lovpålagte ansvar. Videre viser klager til at ulike offentlige organer har forskriftsfestet ansvar for koordinering av beredskapsinnsatsen i Norge, og at N.K.S. har et samarbeid med offentlige organer om koordinering av innsatsen. Klager anfører at N.K.S. har mindre formalisert tilknytning til offentlig organisert beredskap enn flere av de andre frivillige beredskapsorganisasjonene som mottar merverdiavgiftskompensasjon, og at offentlige organer ikke har styringsrett over N.K.S. i kraft av forskrifter. Videre viser klager til at de nasjonale og kommunale samarbeidsavtalene om omsorgsberedskap kun gjelder samarbeid og informasjon, og at avtalene ikke gir styringsrett. Klager påpeker

at N.K.S. sentralt ikke har avtaler med kommuner eller fylkeskommuner om omsorgsberedskap.

- (7) N.K.S. omsorgsberedskap er ikke omfattet av «Organisasjonsplan for redningstjenesten», jf. forskrift av 6. desember 2019 nr. 1740 § 3-3 første ledd. De frivillige organisasjonene som omfattes av «Organisasjonsplan for redningstjenesten», og som dermed er tettere integrert med offentlige beredskap enn N.K.S., har heller ikke beredskapsplikt. Videre innebærer ikke samarbeidsavtalene med sentrale offentlige beredskapsorganer at klager får tildelt offentlig støtte. Siden N.K.S. ikke inngår i «Organisasjonsplan for redningstjenesten» har klager ikke rettskrav på refusjon av utlegg for deltakelse i oppdrag. Klager får heller ikke tilskudd fra Justis- og beredskapsdepartementet for frivillige organisasjoner i redningstjenesten, jf. forskrift av 10. desember 2020 nr. 2679. Klager mener at et tungtveiende argument for at N.K.S. omsorgsberedskap ligger utenfor det offentlige ansvaret, er at omsorgsberedskapsarbeidet hverken er offentlig finansiert gjennom avtale, øremerket bevilging eller lov. Klager mener at det ikke er grunnlag for å avskjære støtte til frivillig virksomhet med tematisk tilknytning til offentlige oppgaver, når aktiviteten ligger utenfor området for det offentlige ansvaret og aktiviteten ikke er organisert av eller styrt av det offentlige.
- (8) Når det gjelder Hjørgunn Gård anfører klager at dette ikke er virksomhet som kommer næringsinteresser eller offentlige oppgaver til gode. Ridefysioterapi er handicapridding, og ikke ordinær opptrening etter skade. De fleste brukerne har helsemessige utfordringer som fører til at det ikke er forsvarlig å ri uten at en fysioterapeut er med. Hjørgunn Gård tilbyr egnede ridehester med spesialtilpasset utstyr for brukergruppen, og organiserer frivillige som leier hestene og hjelper ryttere som ikke kan stige av/på hesten eller sitte på hesten uten støtte. Tilbudet er åpent for alle som bor i Østfold, og deltakerne må betale en rytteravgift. Hjørgunn Gård mottar også noe vederlag fra fysioterapeutene som er med rytterne, og fysioterapeutene mottar støtte fra Helfo for sin helseoppfølging av rytterne. Klager viser til at avgift fra ryttere og fysioterapeuter kun utgjør en delvis kostnadsdekning av ridefysioterapi-tilbudet. Oppsummert tilbyr ikke Hjørgunn Gård fysioterapi, men driver en aktivitet som muliggjør ridning for mennesker med større og mindre funksjonsbegrensninger. Avtalene med fysioterapeutene innebærer heller ikke at aktiviteten kommer fysioterapeutenes næringsinteresser til gode. Når det gjelder «åpen skolegård» viser klager til at dette er et tilbud til barn som av ulike grunner ikke kan delta fullt ut i ordinær skoleundervisning. Åpen skolegård tilbyr mestring og trivsel gjennom praktisk arbeid, og deltakerne bruker hele gårdens areal.
- (9) Resten av søknadsgrunnlaget til Hjørgunn Gård er avslått med den begrunnelse at kostnadene knytter seg til utleievirksomhet. Klager viser til at Hjørgunn har en avtale om utleie av areal til Fredrikstad kommune med en inntekt på 413 399 kroner i 2022. Avtalen gjelder rett til bruk av Hjørgunn Gård som en alternativ aktivitetsarena for et antall brukere med nedsatt funksjonsevne. Kommunen har mindre arealer til eksklusiv bruk, mens bruk av fellesfasiliteter skjer parallelt med annen bruk. Gruppen oppholder seg på gården på dagtid og gjør aktiviteter som vedproduksjon, rydding i staller, stell av dyr innenfor et eget mestringsområde. Brukerne har egne kommunale assistenter som har full oppfølging av aktiviteten, og Hjørgunn Gårds ansatte er kun involvert i å koordinere fordeling av oppgaver i stall og fjøs. Klager mener det ikke er rett å karakterisere denne avtalen som utleie av fast eiendom, da det reelle innholdet er et aktivitetstilbud for brukere med nedsatt funksjonsevne. Klager opplyser at det i liten grad er egne kostnader knyttet til avtalen med Fredrikstad kommune. Videre opplyser klager at Hjørgunn Gård også har

utleie av areal til en barnehage og at en gårdsbestyrer leier boligen på gården. Det var ingen kostnader knyttet til denne utleievirksomheten i 2022.

- (10) Når det gjelder Fontenehuset Gjøvik AS og Fontenehuset Hadeland AS anfører klager at virksomheten ikke kommer offentlige oppgaver til gode. Klager viser til Lotterinemnda i tidligere praksis har stadfestet at Fontenehusenes virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode, og at nemnda la betydelig vekt på at Fontenehusene i stor grad var offentlig finansiert. Klager mener at praksisen fra nemnda ikke har hensyntatt verdien av frivillig innsats eller gaver som ikke regnskapføres. Klager mener videre at Fontenehusenes virksomhet består av frivillig likepersonsarbeid på et område som faller utenfor det offentliges «sørge for»-ansvar. Fontenehusene har fått tilgang på en øremerket tilskuddsordning over statsbudsjettet, men klager påpeker at dette er årlige bevilgninger uten forpliktelse for det offentlige til å videreføre støtten senere år. Tilskuddene er ingen sikker inntekt.
- (11) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 1. juli 2024 til Lotterinemnda for behandling.
- (12) Klager sendte 5. august 2024 merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda. Det vises for øvrig til klagen og merknadene i sin helhet.
- (13) Lotteritilsynet fattet 20. desember 2023 også vedtak om delvis innvilgelse av sentralleddet N.K.S. sin søknad om tilskudd fra spilloverskuddet til Norsk tipping. I vedtaket avgrenset tilsynet for N.K.S sin virksomhet knyttet til omsorgsberedskap. Dette vedtaket ble påklaget 22. desember 2023, og tilsynets referanse til klagesaken er 2023/18794. Lotterinemnda behandler klagen på vedtaket om delvis innvilgelse av søknad om tilskudd fra spilloverskuddet til Norsk Tipping i sak 2024/1023. Tilsynet har avslått den delen som gjelder omsorgsberedskap i både klagesaken som gjelder merverdiavgiftskompensasjon og klagesaken som gjelder tilskudd fra spilloverskuddet til Norsk Tipping. Lotterinemnda vil i det videre derfor se klagesakene i sammenheng.

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.
- (17) Det fremgår av forskriften § 3 tredje ledd bokstav f at det ikke gis merverdiavgiftskompensasjon for virksomhet som kommer næringsinteresser eller offentlige oppgaver til gode.
- (18) Det følger av forskriften § 6 at det ikke gis merverdiavgiftskompensasjon til drifts- og vedlikeholdskostnader som gjelder utleie av bygg, anlegg eller annen fast eiendom.

- (19) 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

- (20) Norske kvinners sanitetsforening sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 20. desember 2023 om delvis innvilgelse av søknad om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022.
- (21) Klager har påklaget avslaget på søknadsgrunnlaget til Fontenehuset Hadeland AS og Fontenehuset Gjøvik AS, og avgrensningen av søknadsgrunnlaget til N.K.S. Viken-Øst for kostnader til Hjørgunn Gård og avgrensningen i søknadsgrunnlaget til N.K.S. for kostnader til omsorgsberedskap. De øvrige delene av Lotteritilsynets vedtak er ikke påklaget.

N.K.S. omsorgsberedskap

- (22) Lotteritilsynet reduserte søknadsgrunnlaget til sentralleddet N.K.S. med 9 430 901 kroner, som er kostnader knyttet til beredskapsvirksomhet. Tilsynet begrunnet reduksjonen med at beredskapsvirksomhet kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f. Tilsynet mener at det offentlige har ansvar for virksomhet knyttet til beredskap, og viser i den sammenheng til lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) § 2-2.
- (23) 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.
- (24) 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.
- (25) 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.»

- (26) 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 er 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.
- (27) N.K.S. er Norges største kvinneorganisasjon med 43 000 medlemmer fordelt på 550 lokalforeninger. Det følger av vedtektene § 1-1 at N.K.S. har som formål å bidra til et trygt og inkluderende samfunn ved å aktivisere medlemmene til frivillig innsats innenfor helse- og sosialområdet med spesielt fokus på kvinner. Av vedtektene § 1-3 fremgår det videre at «N.K.S. er oppnevnt i kongelig resolusjon som støtteaktør for norske myndigheter i tilfelle krig og nasjonale kriser. N.K.S. er en del av den nasjonale innsatsen for samfunnssikkerhet og beredskap».
- (28) N.K.S. har virksomhet knyttet til omsorgsberedskap. Omsorgsberedskap handler om å bistå hjelpemanskap og nødetater ved krisesituasjoner i lokalsamfunnet. Omsorgsberedskapsarbeidet drives av lokalforeningens frivillige beredskapsgrupper over hele landet, med faglig bistand fra ansatte i N.K.S. Beredskapsarbeidet er både knyttet til innsats ved krisesituasjoner, og ulike forebyggende beredskapsaktiviteter. De forebyggende aktivitetene består blant annet av trygghetstreff om brannsikkerhet, informasjon om egenberedskap, et prosjekt om førstehjelp for eldre og et prosjekt kalt trygg sammen, som retter seg mot innvandrere. Ved innsats i krisesituasjoner bidrar omsorgsberedskapsgruppene typisk med lokaler, mat og frivillig personell som blant annet kan bistå med informasjon, aktivisering og omsorg.
- (29) Sentralleddet N.K.S. sitt omsorgsberedskapsarbeid består i hovedsak av å bidra med faglige råd, sentral koordinering med andre beredskapsorganisasjoner og politisk arbeid for å synliggjøre verdien av lokal omsorgsberedskap. Klager har også ansvar for opplysningskampanjer og bistand til lokalforeninger som driver omsorgsberedskapsgrupper. I tillegg har klager tatt initiativ og finansiert prosjekter som trygghetstreff og «Førstehjelp for eldre», som gjennomføres av lokalforeningene. N.K.S. har nasjonale samarbeidsavtaler om beredskap med Helsedirektoratet, Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). I tillegg har lokalforeninger inngått samarbeidsavtaler med rundt 150 kommuner om beredskap.
- (30) Lotteritilsynet vurderer at beredskap er et offentlig ansvar, og har til støtte for dette vist til helseberedskapsloven. Formålet med helseberedskapsloven er å bidra til at nødvendig helsehjelp, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester kan tilbys befolkningen under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid, jf. helseberedskapsloven § 1-1 første ledd. Det følger av § 2-2 første ledd at det offentlige plikter å utarbeide en beredskapsplan for de helse- og omsorgstjenester eller sosialtjenester som det offentlige skal sørge for et tilbud

av eller er ansvarlige for. Helseberedskapsloven gjelder for virksomheter som tilbyr helse- og omsorgstjenester eller sosialtjenester, jf. § 1-3 bokstav b og c, og etter § 1-4 gjelder også loven for personell som tjenestegjør i nevnte virksomheter.

- (31) Lotterinemnda er enig i at det offentlige har et lovpålagt ansvar for å sørge for beredskap innenfor helse- og omsorgstjenester, men kan ikke se at det lovpålagte ansvaret strekker seg til støttefunksjoner som ikke kan karakteriseres som helse- og omsorgstjenester.
- (32) Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet, og er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Lotterinemnda legger til grunn at det offentlige har et overordnet ansvar for beredskapsarbeid, og at dette ansvaret er vidtrekkende. DSB forvalter blant annet lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivildforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). Sivilbeskyttelsesloven kapittel 5 fastsetter at kommunen har beredskapsplikt. Dette innebærer at kommunen plikter å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser for å kartlegge uønskede hendelser som kan inntreffe, jf. § 14. Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen utarbeide en beredskapsplan som skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser, jf. § 15. Det er gitt nærmere regler om den kommunale beredskapsplikten i forskrift 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt (forskrift om kommunal beredskapsplikt).
- (33) N.K.S. sentralt har nasjonale samarbeidsavtaler om beredskap med Helsedirektoratet, Politidirektoratet og DSB. Avtalene gir ikke N.K.S. noen konkrete plikter, men skal bidra til å utvikle samarbeid på nasjonalt plan som kan danne grunnlag for lokale samarbeidsavtaler. I tråd med dette har N.K.S. sine lokalforeninger inngått 150 kommunale samarbeidsavtaler, hvor de lokale omsorgsberedskapsgruppene er forpliktet til å bidra ved kriser. Det følger av avtalene at kommunen refunderer utgiftene beredskapsgruppene har i forbindelse med oppdrag.
- (34) Lotterinemnda legger til grunn at det offentlige har et lovpålagt ansvar for å sikre effektiv beredskap, og at ansvaret omfatter alle tiltak som kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Nemnda vurderer at de kommunale samarbeidsavtalene med lokalforeningene til N.K.S. bidrar til at kommunene ivaretar sitt ansvar etter forskrift om kommunal beredskapsplikt. Sentralleddet N.K.S. sitt arbeid er en viktig forutsetning for at lokallagene kan inngå kommunale samarbeidsavtaler, i tillegg til at sentralleddet yter faglig og praktisk bistand til de lokale omsorgsberedskapsgruppene. For nemnda er det vanskelig å vurdere omfanget av det kommunale lovpålagte ansvaret innenfor beredskap, herunder om N.K.S. sitt omsorgsberedskapsarbeid ligger utenfor det lovpålagte ansvaret eller om klager også utfører lovpålagte oppgaver. Det er åpenbart at det offentlige er avhengig av frivilligheten for at norsk beredskap skal fungere på samme nivå som i dag. Det kan likevel tenkes at den beredskap som per i dag utføres av det offentlige er tilstrekkelig til å oppfylle det lovpålagte ansvaret uten bistand fra frivillige organisasjoner, og at offentlig beredskap kun benytter seg av frivilligheten for å kunne tilby et høyere nivå av beredskapstjenester enn loven krever.
- (35) Lotterinemnda mener at det er hensiktsmessig å se forskriftens avgrensning mot virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode i kontekst av tilskuddsordningen til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilloverskuddet til Norsk Tipping, som er regulert i forskrift 5. desember 2022 nr. 2123 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilloverskuddet til Norsk Tipping (forskrift om

spilloverskuddet). Det følger av høringsnotat «Fordeling av Norsk Tippings overskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner» av 16. august 2017 punkt 4 at fordelingsgrunnlaget skal hentes fra data i merverdiavgiftskompensasjonsordningen, og nemnda forstår det slik at lovgiver har lagt opp til at ordningene skal ses i sammenheng.

- (36) Avgrensningen mot virksomhet som kommer «offentlige oppgaver til gode» finnes ikke i forskrift om spilloverskuddet. Det følger imidlertid av forskrift om spilloverskuddet § 4 bokstav a at en organisasjon må være forhåndsgodkjent etter forskrift 17. november 2022 nr. 1978 om pengespill (pengespillforskriften) § 38 for å være tilskuddsberettiget. For organisasjoner som er forhåndsgodkjent etter § 38 begrenser pengespilloven § 19 hva slags virksomhet som kan finansieres med overskudd fra pengespill. Selv om § 19 regulerer bruk av overskudd fra pengespill som tilbys etter pengespilloven § 18, må bestemmelsen etter Lotterinemndas 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». Den samme avgrensningen gjelder derfor for begge ordningene, selv om merverdiavgiftsordningens ordlyd er noe videre.
- (37) Det følger av forskrift om spilloverskuddet § 1 at ordningens formål er å bidra til å trygge viktige samfunnsoppgaver på områdene helse, sosiale tjenester, krisehjelp, støttearbeid, natur- og miljøvern og dyrevern, i tillegg til å sikre at sentrale rednings- og beredskapsoppgaver videreføres. Lotterinemnda forstår bestemmelsen slik at det forutsettes at spilloverskuddet til Norsk Tipping kan finansiere virksomhet innenfor områdene krisehjelp, støttearbeid og beredskap.
- (38) Lotteritilsynet har i innstillingen til klagesak 2023/18794, som gjelder vedtak om delvis innvilget tilskudd fra spilloverskuddet til Norsk Tipping, vist til at Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp etter forskriften § 3 skal motta en bestemt prosentandel av samlet tilskudd uten søknad, for å ivareta sentrale beredskapsoppgaver. Tilsynet viser til bakgrunnen for at Røde kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp er sikret en fast prosentandel av spilloverskuddet til Norsk Tipping, er at Stortinget ønsket å sikre at rednings- og beredskapsoppgavene disse organisasjonene ivaretar kunne holde frem på tilsvarende nivå, jf. Meld. St. 12 (2016-2017) s. 133. Tilsynet mener at dette setter de tre organisasjonene i en særstilling, og at dette ikke innebærer at andre organisasjoner skal få tilskudd tilsvarende beredskapsvirksomhet.
- (39) Lotterinemnda er enig med Lotteritilsynet i at Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp er særskilt prioritert i forskrift om spilloverskuddet. Nemnda er imidlertid ikke enig i at dette må forstås slik at andre organisasjoner ikke skal få tilskudd til beredskapsvirksomhet. Det følger av innst. 250 S (2016-2017) s. 8 at «[a]ndre organisasjonar som bidreg til nasjonal beredskap innanfor redning, helse og omsorg, vil kunne søkje midlar frå ordninga frå 2018 så sant dei fyller vilkåra». Når man ser dette i lys av formålsparagrafen, mener nemnda at lovgiver uttrykkelig har tatt stilling til at spilloverskuddet til Norsk Tipping kan finansiere virksomhet innenfor områdene krisehjelp, støttearbeid og beredskap. Nemnda mener at det eventuelt måtte ha vært tydeliggjort hvis lovgivers intensjon er at beredskapsarbeid utført av andre organisasjoner enn organisasjonene opplistet i § 3 ikke skal være tilskuddsberettiget.
- (40) Lotterinemnda mener det er avgjørende at lovgiver uttrykkelig har tatt standpunkt til at beredskapsvirksomhet skal være tilskuddsberettiget etter forskrift om spilloverskuddet.

Sammenhengen i regelverket tilsier dermed at beredskapsvirksomhet også må anses kompensasjonsberettiget etter merverdiavgiftskompensasjonsordningen.

- (41) Lotterinemnda har etter dette kommet til at N.K.S. sin virksomhet knyttet til omsorgsberedskap ikke skal ekskluderes fra merverdikompensasjonsordningen som virksomhet som kommer det offentlige til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.

Hjørgunn gård og behandlingssenter

- (42) Lotteritilsynet har avgrenset hele søknadsgrunnlaget til N.K.S. Viken-Øst for kostnader knyttet til Hjørgunn Gård. Hjørgunn Gård eies av N.K.S. Viken-Øst, og virksomheten utøves i tråd med N.K.S. sitt formål. Det følger av årsrapporten for 2022 at gården har som formål å hjelpe mennesker med særskilte behov både av medisinsk og sosial art. Visjonen er å bidra til økt livskvalitet til brukere via mestringsopplevelse, arbeidstrening og omgang med dyr.
- (43) Gården har en rekke aktivitetstilbud, hvor de største er ridefysioterapi og alternativ skolegård. I tillegg leier gården ut areal til Fredrikstad kommune for Hjørgunn dagsenter, samt en avtale med Borg barnehage. Tilsynet har vurdert de ulike aktivitetene på Hjørgunn Gård separat, og avslått aktivitetene på tre forskjellige grunnlag.
- (44) Lotterinemnda tar først stilling til om Hjørgunn Gårds virksomhet knyttet til ridefysioterapi kommer næringsinteresser og offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.
- (45) Ridefysioterapi er hovedaktiviteten til Hjørgunn Gård, og det er oppgitt i klagen at rundt 50 prosent av driftskostnadene knytter seg til denne aktiviteten. Hjørgunn Gård tilbyr ridefysioterapi fem dager i uken til ca. 220 ryttere pr. uke. Målgruppen for tilbudet er personer som har behov for fysioterapi på grunn av fysisk eller psykisk funksjonshemming. I klagen er det oppgitt at ridefysioterapien foregår i grupper med inntil åtte ryttere, hvor en spesialutdannet fysioterapeut er ansvarlig for å gjennomføre terapien. Hjørgunn Gård har 16 terapihester som deltar i tilbudet, og det er flere frivillige som deltar med å klargjøre hestene før timen, leie hestene og hjelpe rytteren av/på hesten. I tillegg er det en stor administrativ jobb for Hjørgunn Gård å organisere, informere og koordinere tilbudet, samt sikre at alle rytterne får riktig informasjon.
- (46) Det følger av nettsiden til Hjørgunn Gård at Hjørgunn har vokst til å bli et av de største rehabiliteringstilbudene i Østfold, og at frivillighet er en essensiell del av Hjørgunns virksomhet. Det er over 30 frivillige hjelpere som ukentlig kommer til gården, primært for å leie hester under terapiridningen. I klagen er det opplyst at rytteravgiften og vederlaget fra fysioterapeutene kun utgjør en delvis kostnadsdekning av ridefysioterapi-tilbudet, og at gården er avhengig av betydelig frivillig innsats og private gaver for å finansiere aktiviteten. Lotterinemnda ser at N.K.S. Viken-Øst sin virksomhet i forbindelse med Ridefysioterapi ikke fremmer egne næringsinteresser, og at virksomheten kommer allmennheten til gode.
- (47) Ordlyden i forskriften § 3 tredje ledd bokstav f er imidlertid ikke begrenset til egne næringsinteresser, men gjelder også hvor søkers virksomhet kommer medlemmenes eller andre eksterne næringsinteresser til gode. Dette har Lotterinemnda lagt til grunn i tidligere saker, se eksempelvis sak 2022/903 og sak 2024/802.

- (48) Ridefysioterapien gjennomføres av spesialutdannede fysioterapeuter, og Hjørgunn Gård hadde i 2022 avtale med fem næringsdrivende fysioterapeuter om gjennomføring av ridefysioterapi. Det følger av avtalene at Hjørgunn Gård stiller arealer og hester til disposisjon, mens fysioterapeuten gjennomfører selve ridefysioterapien. Dette inngår dermed i fysioterapeutenes behandlingstilbud. Videre står det at Hjørgunn Gård stiller med deltakerlister ved periodens oppstart og videreformidler nye ryttere fortløpende til fysioterapeutene, i tillegg til at fysioterapeutene kan fylle ledige plasser med egne pasienter. Videre følger det av avtalen at basis for inntekten er tilskudd som rytterne blir tilkjent gjennom Helfo, og tilskuddet fordeles likt mellom fysioterapeutene og Hjørgunn Gård. I praksis gjøres dette ved at Hjørgunn Gård sender faktura til fysioterapeutene for 50 prosent av Helfo-tilskuddet. Lotterinemnda forstår dette slik at fysioterapeutene betaler 50 prosent av tilskuddet fra Helfo i vederlag for leie av hester og lokaler.
- (49) Lotterinemnda bemerker også at virksomheten knyttet til ridefysioterapi er nært knyttet til de lovpålagte spesialisthelsetjenestene. Fysioterapeutene mottar som nevnt refusjon fra Helfo per rytter som mottar behandling. Lotterinemnda er enig med Lotteritilsynet i at helsetilbud som er berettiget refusjon fra Helfo er omfattet av lovpålagte helsetjenester, jf. lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. § 3-1. Selv om Hjørgunn Gård ikke direkte tilbyr selve behandlingen, er deres virksomhet knyttet til å tilby hester, stall, utstyr og mannskap, som er nødvendig for fysioterapeutenes behandlingsopplegg. Hjørgunns virksomhet fremstår som en nødvendig betingelse for at fysioterapeutene skal kunne tilby ridefysioterapi som oppfyller Helfos vilkår for tilskuddsberettiget terapi. Det fremgår også at avtalen mellom Hjørgunn Gård og fysioterapeutene at begge parter skal «tilstrebe optimal utnyttelse av tiden, hester og arealer etter retningslinjer for Ridefysioterapi, for å få tilkjent tilskudd».
- (50) Lotterinemnda har etter en konkret vurdering av sakens opplysninger kommet til at Hjørgunn Gårds virksomhet knyttet til Ridefysioterapi kommer næringsinteresser til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.
- (51) Lotterinemnda tar deretter stilling til Hjørgunn Gårds virksomhet knyttet til «Åpen skolegård». Lotteritilsynet har avgrenset for denne aktiviteten med den begrunnelse at tilbudet kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav d. Det er på det rene at lovpålagte oppgaver er omfattet av ordlyden. Tilsynet viser til at «Åpen skolegård» er en alternativ opplæringsarena for barn med ekstra behov, og at skolevirksomhet er en offentlig oppgave.
- (52) Alle barn har rett og plikt til grunnskoleopplæring, jf. lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) §§ 2-1 og 2-2. Det følger av opplæringslova § 28-1 at grunnskoleopplæring er en kommunal oppgave, og at kommunene skal tilby tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging, jf. opplæringslova kapittel 11. Lotterinemnda legger dermed til grunn at alternative opplæringsarenaer og annen skolevirksomhet er en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige.
- (53) Det følger av Hjørgunn Gårds årsrapport for 2022 at «Åpen skolegård» er en alternativ opplæringsarena for barn og unge med ekstra utfordringer. Som gårdsarbeidere på Hjørgunn skal barna oppleve læring, mestring og økt selvfølelse i et hyggelig gårdsmiljø. På nettsiden til Hjørgunn Gård fremgår det at Åpen skolegård er et pedagogisk faglig tilbud, og at det er integrert lese- og matterelaterte oppgaver i den praktiske læringen på gården. I årsrapporten for 2022 er det opplyst at Hjørgunn Gård har en løpende kontrakt

med Fredrikstad kommune om kjøp av minimum 10 plasser årlig, og at andre partnere er øvrige kommuner, skoler og barnevern i distriktene. På nettsiden til Hjørgunn Gård står det at gården har samarbeidet med skoler i distriktet siden 2015. I 2022 hadde Hjørgunn Gård 1 220 198 kroner i inntekter fra «Åpen skolegård», og Lotterinemnda forstår det slik at skoler i området betaler per elev som benytter seg av tilbudet.

- (54) Tilbudet «Åpen skolegård» fremstår som en alternativ opplæringsarena, som ivaretar en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige. Dette underbygges ved at aktiviteten gjennomføres i skoletid, og at skoler i området «kjøper» plasser i tilbudet. Samlet fremstår aktiviteten som en bestilling fra det offentlige, hvor Hjørgunn Gård får betalt for å ivareta en offentlig lovpålagt oppgave. Lotterinemnda har etter dette kommet til at klagers virksomhet knyttet til «Åpen skolegård» kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.
- (55) I innstillingen har Lotteritilsynet vist til at aktivitetene Hjørgunn Dagsenter og «Arbeidstrening» fremstår som rene bestillinger fra det offentlige, og at dette er virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode.
- (56) Det følger av årsrapporten for 2022 at Hjørgunn Gård tilbyr arbeidstrening/praksisplass til personer med nedsatt arbeidsevne, og til de som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Formålet er å avklare, i samarbeid med NAV/Opplæringstjenesten den enkeltes arbeidskapasitet, og styrke deres muligheter til å komme ut i arbeid eller utdanning. Tilbudet finansieres med mentortillegg fra NAV.
- (57) Lotterinemnda har i flere saker lagt til grunn at arbeidstrening er en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige, se blant annet sak 2024/919 og sak 2024/700. Hjørgunn Gårds virksomhet knyttet til arbeidstrening fremstår som et rent arbeidstreningstiltak med formål om å få deltakerne ut i arbeid. Nemnda har derfor kommet til at Hjørgunn Gårds virksomhet knyttet til arbeidstrening kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.
- (58) Når det gjelder Hjørgunn Dagsenter fremgår det av årsrapporten at Fredrikstad kommune leier plass og arbeidsområder på Hjørgunn Gård, som brukes av Hjørgunn Dagsenter. Gården brukes som en alternativ aktivitetsarena for et antall brukere med nedsatt funksjonsevne og deres assistenter. Gruppen oppholder seg på gården på dagtid, og tar aktivt del i gjøremål på gården. Brukerne har egne kommunale assistenter som har full oppfølging av aktiviteten, og de ansatte på Hjørgunn Gård er kun involvert i fordelingen av oppgaver i stall og fjøs mellom brukerne. De ansatte har ikke oppfølging av brukerne. Tilbudet finansieres via løpende leiekontrakt med Fredrikstad kommune, og inntektene fra avtalen var 413 399 kroner i 2022.
- (59) Lotterinemnda har vært usikker på om klagers aktivitet knyttet til Hjørgunn dagsenter bør karakteriseres som utleie av fast eiendom eller som et aktivitetstilbud. Nemnda har imidlertid kommet til at dette ikke er avgjørende, da virksomheten ikke er kompensasjonsberettiget selv om den anses som et aktivitetstilbud, og ikke utleie av fast eiendom. Klager har inngått en avtale med Fredrikstad kommune om leie og bruksrett til avgrensede arealer på gården til kommunens behandlingstilbud for funksjonshemmede barn. Nemnda forstår avtalen slik at kommunen er ansvarlig for brukerne mens de er på gården, og at kommunen har bruksrett til store deler av gården. Nemnda mener derfor at Fredrikstad kommune gjennom avtalen kan påvirke eller legge føringer for klagers virksomhet knyttet til Hjørgunn Dagsenter.

- (60) Lotterinemnda har kommet til at aktivitetstilbudet Hjørgunn Dagsenter har tilknytning til det offentlige ved at det offentlige kan påvirke eller legge føringer for virksomheten, jf. § 3 tredje ledd bokstav e.
- (61) Lotteritilsynet har avslått resten av søknadsgrunnlaget til Hjørgunn Gård med den begrunnelse at virksomheten gjelder utleie av fast eiendom, herunder utleie av stallplass, ridehall, kafe og lokaler til barnebursdag. Det følger av forskriften § 6 bokstav d at det ikke gis merverdiavgiftskompensasjon til drifts- og vedlikeholdskostnader som gjelder utleie av fast eiendom. Klager har opplyst at Hjørgunn Gård ikke har driftskostnader knyttet til denne utleien. Det er derfor ingen kostnader knyttet til utleien som søknadsgrunnlaget skulle ha vært avgrenset for etter forskriften § 6 bokstav d.
- (62) Klager har opplyst at Hjørgunn Gårds hovedaktivitet er «Ridefysioterapi» og «Åpen skolegård», og at mesteparten av driftskostnadene knytter seg til disse aktivitetene. Lotterinemnda utelukker ikke at Hjørgunn Gård kan ha noe kompensasjonsberettiget virksomhet, men dette er uansett ikke dokumentert, og slik saken er opplyst fremstår det som at Hjørgunn Gård hovedsakelig driver virksomhet som ikke er kompensasjonsberettiget i henhold til forskriften.
- (63) Lotterinemnda har etter dette kommet til at hele søknadsgrunnlaget knyttet til Hjørgunn Gård knytter seg til virksomhet som ikke er kompensasjonsberettiget etter forskriften § 3 tredje ledd bokstav e og f og § 6 bokstav d.

Fontenehuset Gjøvik AS og Fontenehuset Hadeland AS

- (64) Lotteritilsynet har også avslått søknadsgrunnlaget til Fontenehuset Gjøvik AS og Fontenehuset Hadeland AS, med den begrunnelse at virksomheten kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f. Tilsynet viser til at oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering av personer med rusmiddelproblemer er et offentlig ansvar.
- (65) Fontenehuset Gjøvik AS og Fontenehuset Hadeland AS har tilnærmet likelydende vedtekter. Det følger av § 3 i vedtektene til begge fontenehusene at selskapets virksomhet er «på ideelt grunnlag og i samarbeid med det offentlige å etablere og drive fontenehus etter modell fra Stiftelsen Fontenehus Norge». Lotterinemnda legger derfor til grunn at Fontenehuset Gjøvik AS og Fontenehuset Hadeland AS har tilnærmet lik virksomhet, med samme formål og målgruppe. Lotteritilsynet har begrunnet avslaget likt for begge fontenehusene og nemnda finner det hensiktsmessig å vurdere organisasjonene samlet.
- (66) Fontenehus er frivillige arbeidsfellesskap for mennesker som lever med psykiske helseutfordringer. Fontenehus er ikke et behandlingstilbud og man trenger ikke henvisning for å benytte seg av tilbudet. De ansatte er heller ikke behandlere eller utdannede terapeuter. Fontenehusene tilbyr et arbeidsfellesskap og en møteplass for personer med psykiske helseutfordringer, der personene får mulighet til å bygge sosiale nettverk gjennom det frivillige arbeidet. Arbeidsfellesskapet gir en rehabiliterende effekt gjennom at «medlemmene» deltar i frivillig arbeid og likepersonsarbeid.
- (67) Det følger av lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-1 at kommunene har et overordnet ansvar for helse- og omsorgstjenester for personer som oppholder seg i kommunen. Ansvarer omfatter alle pasient- og brukergrupper. Kommunene har også etter lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 3, jf. § 1

ansvaret for å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

- (68) Etter Lotterinemndas syn går fontenehusenes virksomhet utover det som kan tilbys gjennom det offentlige, ved at det ikke er et rent behandlingstilbud. Fontenehusene tilbyr et helhetlig arbeidsfellesskap, hvor det å arrangere fritidsaktiviteter og å være en lavterskel møteplass er sentrale deler av virksomheten. Fontenehus er imidlertid også ment å være et helsebasert rehabiliteringstilbud til personer med psykiske helseutfordringer. Nemnda vurderer derfor at tilbudet ligger tett opp til kommunenes lovpålagte ansvar til å tilby nødvendige helsetjenester. Deltakere tar selv kontakt med fontenehusene, og nemnda forstår det slik at alle som føler de har et behov kan bli medlemmer. Nemnda kan ikke se at det er et vilkår for å bli medlem i fontenehus at man ikke har krav på oppfølging fra den offentlige helse- og omsorgstjenesten. Dette medfører at det kan være et overlapp mellom det offentlige sitt lovpålagte ansvar for å tilby helsetjenester, og fontenehusenes tilbud. Selv om fontenehusenes virksomhet i sin helhet ikke ivaretar oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige, vurderer nemnda at fontenehusene ligger tett opp til det offentliges lovpålagte ansvar.
- (69) Klager har vist til at Lotterinemnda i tidligere saker om fontenehus har lagt avgjørende vekt på andelen offentlig finansiering, uten at nemnda har medregnet verdien av frivillig innsats ved utregningen av andelen av offentlig finansiering. Klager anfører at en ren vurdering av regnskapstallene gir et skjevt bilde av hvordan aktiviteten faktisk er finansiert. Til dette bemerker nemnda at andelen offentlig finansiering ikke er avgjørende for om virksomheten kommer offentlige oppgaver til gode. Forhold som finansiering og finansieringsmodell kan likevel være et moment i retning av at virksomheten ivaretar offentlige oppgaver dersom det fremstår som at det offentlige ønsker å oppnå spesifikke mål med sin finansiering.
- (70) Det er etablert en egen tilskuddsordning rettet mot drift og etablering av fontenehus i Norge. Ordningen er forvaltet av Helsedirektoratet, og det er kun Fontenehus Norge, etablerte fontenehus og virksomheter og kommuner med formål om å opprette fontenehus som kan få tilskudd. Det fremgår av regelverket for tilskuddsordningen punkt 1 at målet med tilskuddsordningen er at flere personer med psykiske helseutfordringer og/eller rusmiddelproblemer skal delta i arbeidsrettede aktiviteter og komme i ordinært arbeid. Tilskuddsordningen skal bidra til etablering av flere fontenehus, og videre drift av eksisterende fontenehus og paraplyorganisasjonen Fontenehus Norge.
- (71) Det er også et krav etter tilskuddsordningen punkt 5 bokstav A at det må foreligge et vedtak i kommunestyret ved etablering av nye fontenehus. Videre må kommunen i forbindelse med vedtaket prioritere videre finansiering av fontenehuset med bakgrunn i fordelingsnøkkelen fastsatt i tilskuddsordningen. Det følger av tilskuddsordningens punkt 5 bokstav B at det er et krav for innvilgelse av tilskudd til fontenehus at det er fattet vedtak i kommunestyret om finansiering. I tillegg til at fontenehusene mottar statlige tilskudd gjennom ordningen, så forplikter tilskuddsordningen også kommunene til å overta finansieringen av fontenehusene på sikt. Lotterinemnda vurderer at tilskuddsordningen og den videre finansieringsmodellen tilskuddsordningen forplikter kommunene til, tilsier at det offentlige ønsker å oppnå spesifikke mål gjennom sin finansiering.
- (72) Tilskuddsmottakere må videre rapportere til Helsedirektoratet hvordan og i hvilken grad de har bidratt til å nå målet for tilskuddsordningen. Fontenehusene skal blant annet

rapportere om hvordan fontenehusets aktiviteter har bidratt til å nå målene for tilskuddsordningen, og redegjøre for nøkkeltall, herunder årsaken til eventuelle endringer sammenlignet med året før. Helsedirektoratet bruker tilskuddsmottakernes rapportering i sin egen vurdering av tiltakets måloppnåelse. Tilskuddordningen og rapporteringsplikten tilsier at det offentlige har klare interesser i hvordan fontenehusene driftes, og at det offentlige ønsker å oppnå spesifikke mål gjennom finansieringen av fontenehusene.

- (73) Når fontenehusenes virksomhet til dels kan overlappe med offentlige lovpålagte oppgaver, fremstår det for Lotterinemnda som at det offentlige gjennom sin finansiering ønsker å sikre at fontenehusenes virksomhet bidrar til å ivareta offentlige lovpålagte oppgaver. Nemnda har etter dette kommet til at Fontenehuset Gjøvik AS og Fontenehuset Hadeland AS sin virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.

Konklusjon

- (74) Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at klagen tas delvis til følge. Lotterinemnda har kommet til at N.K.S. sin virksomhet knyttet til omsorgsberedskap ikke kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f. Lotterinemnda har kommet til at Lotteritilsynet ikke hadde hjemmel til å avgrense søknadsgrunnlaget til N.K.S. med 9 430 910 kroner, som er kostnader knyttet til omsorgsberedskap. Korrigeringen medfører at N.K.S. har krav på totalt 18 756 729 kroner i kompensasjon. Lotterinemnda opprettholder de øvrige delene av Lotteritilsynets vedtak.

Vedtak

Klagen tas delvis til følge. Lotteritilsynet plikter å betale Norske Kvinners sanitetsforening 18 756 729 kroner i merverdiavgiftskompensasjon. Delene av klagen som gjelder N.K.S Viken-Øst sin underavdeling Hjørgunn gård og behandlingssenter, Fontenehuset Gjøvik AS og Fontenehuset Hadeland AS tas ikke til følge.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 27. mars 2025

Sak 2024/1029 - Norske kvinners sanitetsforening - org.nr. 970 168 001 - omgjøring av Lotterinemndas vedtak 3. mars 2025

Lotterinemndas medlemmer: Leder Martin Hennig, medlem Renate Kristiansen og varamedlem Dagrun Y. Haider

Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder omgjøring av Lotterinemndas vedtak 3. mars 2025 i sak 2024/1029, som gjaldt Norske Kvinners Sanitetsforenings (heretter omtalt som «N.K.S.») klage på Lotteritilsynets vedtak om delvis innvilget søknad om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022. Nemnda har oppdaget at det er gjort en feilberegning av kompensasjonsbeløpet i nemndas avgjørelse 3. mars 2025. Nemnda fatter derfor i denne saken vedtak om omgjøring av nemndas vedtak, slik at kompensasjonsbeløpet blir i tråd med regelverket.
- (2) N.K.S. søkte 31. august 2023 om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022 for seg og 512 underledd. Søknaden gjaldt et samlet kompensasjonsbeløp på 19 664 332 kroner etter forenklet modell.
- (3) Lotteritilsynet innvilget søknaden 20. desember 2023, og reduserte kompensasjonsbeløpet fra 19 664 332 kroner til 18 011 257 kroner. Reduksjonen var blant annet begrunnet med at tilsynet hadde korrigert søknadsgrunnlaget til N.K.S. med 9 430 910 kroner, som var kostnader knyttet til beredskapsvirksomhet. Tilsynet mente at virksomheten kom offentlige oppgaver til gode.
- (4) N.K.S. sendte i brev 22. desember 2023 en foreløpig klage på vedtaket, og i brev 1. mars 2024 en utdyping av klagen.
- (5) Lotteritilsynet fant ikke grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 1. juli 2024 til Lotterinemnda for behandling.
- (6) N.K.S. sendte i brev 5. august 2024 utdypende merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda. Det vises for øvrig til klagen og merknadene i sin helhet.
- (7) Lotterinemnda fattet 3. mars 2025 vedtak om at klagen ble tatt delvis til følge. Nemnda kom til at N.K.S. sin virksomhet knyttet til omsorgsberedskap ikke kom offentlige oppgaver til gode, og at Lotteritilsynet derfor ikke hadde hjemmel til å redusere søknadsgrunnlaget til N.K.S. med 9 430 910 kroner. Nemnda opprettholdt de øvrige

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

delene av tilsynets vedtak. Nemnda la til grunn at korrigeringen av N.K.S. sitt søknadsgrunnlag medførte at det samlede kompensasjonsbeløpet ble 18 756 729 kroner.

- (8) Lotterinemnda sendte i e-post 20. mars 2025 varsel til N.K.S. om omgjøring av nemndas vedtak 3. mars 2025. I varselet var det vist til at nemnda ved en feil hadde beregnet åtte prosent i merverdiavgiftskompensasjon for N.K.S. kostnader til omsorgsberedskap pålydende 9 430 910 kroner. Ettersom N.K.S. allerede har fått innvilget kompensasjon for søknadsgrunnlag som overstiger fem millioner kroner i Lotteritilsynets vedtak, skal det beregnes seks prosent i kompensasjon for søknadsgrunnlag som overstiger fem millioner kroner, inkludert kostnadene til omsorgsberedskap pålydende 9 430 910 kroner.

Det rettslige grunnlaget

- (9) Det rettslige grunnlaget er forskrift 23. oktober 2018 nr. 1600 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner (forskriften).
- (10) 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.
- (11) 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.
- (12) Det fremgår av forskriften § 3 tredje ledd bokstav f at det ikke gis merverdiavgiftskompensasjon for virksomhet som kommer næringsinteresser eller offentlige oppgaver til gode.
- (13) Etter forskriften § 7 skal det ved forenklet modell beregnes åtte prosent søknadsbeløp av de første fem millioner kroner i søknadsgrunnlag. Deretter beregnes det seks prosent søknadsbeløp av søknadsgrunnlag over fem millioner kroner.
- (14) Det følger av lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 35 første ledd at et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom a) endringen ikke er til skade for noen som vedtaket setter seg mot eller direkte tilgodeser, b) underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller c) vedtaket må anses ugyldig. Etter forvaltningsloven § 35 siste ledd gjelder ikke begrensningene i adgangen til å omgjøre et vedtak som er forutsatt i første, annet og tredje ledd når endringsadgangen følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Lotterinemndas vurdering

- (15) Lotterinemnda har oppdaget at det er gjort en feilberegning av kompensasjonsbeløpet i nemndas avgjørelse 3. mars 2025. Det følger av forskriften § 7 at det beregnes åtte prosent søknadsbeløp av de første fem millioner kroner i søknadsgrunnlag. Deretter beregnes det seks prosent søknadsbeløp av søknadsgrunnlag over fem millioner kroner. Ved beregningen av kompensasjonsbeløpet for sentralleddet N.K.S. sine kostnader knyttet til omsorgsberedskap pålydende 9 430 910 kroner, har nemnda ved en feil beregnet åtte prosent i merverdiavgiftskompensasjon. Ettersom sentralleddet N.K.S. allerede har fått innvilget kompensasjon for søknadsgrunnlag som overstiger fem millioner kroner i Lotteritilsynets vedtak, skal det beregnes seks prosent i kompensasjon for

søknadsgrunnlag som overstiger fem millioner kroner, inkludert kostnadene til omsorgsberedskap pålydende 9 430 910 kroner. Nemnda fatter derfor vedtak om omgjøring av nemndas vedtak 3. mars 2025, slik at kompensasjonsbeløpet blir endret fra 18 756 729 kroner til 18 577 112 kroner i tråd med forskriften § 7 siste ledd. Nemnda understreker at de øvrige delene av nemndas vedtak opprettholdes.

- (16) Lotterinemnda finner ikke grunn til å ta stilling til om vedtaket er ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd, bokstav c, ettersom nemnda uansett har kommet til at det er adgang til å omgjøre vedtaket som denne saken gjelder etter alminnelige forvaltningsrettslige regler, jf. forvaltningsloven § 35 siste ledd. Et forvaltningsorgan har en begrenset adgang til å omgjøre eget vedtak på grunnlag av alminnelige ulovfestede forvaltningsrettslige regler, se blant annet NOU 2019: 5 side 403. Omgjøringsadgangen beror på en avveining av de interesser og hensyn som taler for og mot omgjøring, og forutsetter at det foreligger en markert interesseovervekt til fordel for omgjøring.
- (17) Lotterinemnda legger til grunn at hensynet om at tildeling og utbetaling av merverdiavgiftskompensasjon skal være i tråd med regelverket, må tillegges vesentlig vekt i vurderingen. Merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner er en ordning som gjelder forvaltning av offentlige midler, og for mye beregnet kompensasjon til en søkerorganisasjon kan innebære en prosentvis avkortning for alle innvilgede søknader, dersom Stortingets bevilgning for det enkelte år ikke rekker til full kompensasjon for samtlige søkere, jf. forskriften § 5 første ledd. Når dette sees i sammenheng med at det har gått kort tid siden nemndas vedtak 3. mars 2025, og at det fremgår klart av forskriften § 7 siste ledd at det skulle vært kompensert seks prosent av de aktuelle kostnadene, har nemnda kommet til at det foreligger en markert interesseovervekt til fordel for omgjøring. Ved vurderingen av om det skal gjøres en omgjøring har nemnda også tatt i betraktning at endringen utgjør en relativt liten reduksjon av det innvilgede kompensasjonsbeløpet i vedtaket av 3. mars 2025. N.K.S. har heller ikke inngitt merknader til varselet om omgjøring.

Konklusjon

- (18) Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at nemndas vedtak 3. mars 2025 i sak 2024/1029 omgjøres. N.K.S. sitt samlede kompensasjonsbeløp blir endret fra 18 756 729 kroner til 18 577 112 kroner. De øvrige delene av Lotterinemndas vedtak 3. mars 2025 opprettholdes.

Vedtak

Lotterinemndas vedtak 3. mars 2025 omgjøres. N.K.S. sitt samlede kompensasjonsbeløp blir endret fra 18 756 729 kroner til 18 577 112 kroner.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur