



Lotterinemnda

## Vedtak i Lotterinemnda 9. mars 2026

**Sak 2025/1437 - A-larm bruker- og pårørendeorganisasjon på rusfeltet - org.nr. 979 683 359 - klage over vedtak om avslag på søknad om førehandsgodkjenning**

**Medlemmer i Lotterinemnda:** Leiar Martin Hennig, og medlemmane Renate Kristiansen og Joachim Amundsen Trana

### Bakgrunnen for saka

- (1) A-larm bruker- og pårørendeorganisasjon på rusfeltet (heretter «klagar») søkte 27. januar 2025 om førehandsgodkjenning til å kunne søkje om å tilby og få overskot frå pengespel.
- (2) Lotteritilsynet ba i brev 30. januar 2025 om at klagar sende ein kontospesifisert resultatrekneskap som gjorde nærare greie for driftsinntektene og driftskostnadene i foreininga for 2023. Foreininga vart også beden om å sende over eventuelle tilskotsbrev. Klagar sende over dei etterspurde dokumenta i e-post 5. februar 2026.
- (3) Lotteritilsynet avsto søknaden 13. juni 2025, med den grunngivinga at frivillig innsats ikkje er ein viktig del av organisasjonen si verksemd. Tilsynet viser til at klagar sine lønte årsverk overstig dei ulønte årsverka, og at lønnskostnadene utgjer om lag 70 prosent av dei samla driftskostnadene. Det blir også vist til at aktivitetstilboda til foreininga i stor grad består av tidsavgrensa prosjekt, og at talet frivillige i organisasjonen derfor vil variere og dels vere lågare i periodar. I tillegg viser tilsynet til at inntektene frå medlemskontingent og gåver utgjer ein låg del av dei samla driftsinntektene.
- (4) Subsidiært avsto tilsynet søknaden med den grunngivinga at klagar si verksemd med oppfølging av personar med rusproblem må reknast for å vere ei typisk offentleg oppgåve, og at foreininga i hovudsak utfører oppgåver på vegner av det offentlege. Tilsynet viser til at kommunane har eit overordna ansvar for å tilby innbyggjarar i kommunen helse- og omsorgssteinestar, slik som pasient- og brukargrupper med mellom anna rusproblem, sosiale problem og psykisk sjukdom, jf. lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. («helse- og omsorgstjenesteloven») § 3-1. Det blir også vist til at mesteparten av verksemda til foreininga blir finansiert gjennom offentlege tilskot.
- (5) Klagar klaga på vedtaket 3. juli 2025. Klagar gjer gjeldande at når den frivillige innsatsen svarer til opp mot 50 prosent av den totale arbeidsinnsatsen, må vilkåret om at frivillig innsats må vere ein viktig del av verksemda vere oppfylt. Det blir vist til at skiljet mellom lønt og ulønt innsats på seks årsverk, ikkje inneber at den lønte innsatsen er klart høgare enn ulønt innsats, slik det er lagt til grunn i vedtaket. Klagar gjer også gjeldande at det ikkje er tilfelle at frivillige «forsvinn» frå foreininga ved sluttdatoen for eit prosjekt. I dei fleste tilfelle vil dei frivillige anten halde fram i prosjektet ved ei vidareføring eller gå over som frivillige i andre aktivitetstilbod. Når det gjeld talet medlemmar i foreininga,

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

påpeikar klagar at det i liten grad er tradisjon for formelt medlemskap på rusfeltet, ettersom feltet er utsett for skam og stigmatisering. Mange potensielle medlemmer vil derfor vegre seg for å melde seg inn i frykt for at namnet deira skal dukke opp på ei medlemsliste som identifiserer dei som er rusmiddelavhengige eller pårørande. Eit viktig suksesskriterium for organisasjonen er derfor at det ikkje stillast krav om verken påmeldingar, deltakaravgifter eller registrering av namn på deltakarar. Det blir derfor ikkje stilt krav om medlemskap for deltaking i aktivitetane til foreininga. Klagar meiner at talet på medlemmar derfor i liten grad speglar omfanget av den frivillige innsatsen. Foreininga hadde i 2024 mellom anna over 24 739 registrerte besøk på lågterskeltilboda, og 765 deltakarar på det digitale tilbodet til pårørande. Klagar påpeiker vidare at påstanden om at gåveandelen i driftsinntektene utgjer 1,04 prosent, er feil. Det blir i samband med dette vist til at foreininga i 2023 fekk 1 295 000 kroner frå Stiftelsen Dam, og 599 000 frå andre stiftingar. I 2024 fekk foreininga 4 239 000 kroner frå Stiftelsen Dam og 847 000 kroner frå andre stiftingar.

- (6) Klagar gjer vidare gjeldande at foreininga si verksemd med oppfølging av personar med rusproblem, ikkje kan reknast for å vere ei typisk offentleg oppgåve. Det blir vist til at det er ein vesentleg skilnad mellom det lovpålagde ansvaret til det offentlege etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1, og verksemda til foreininga. Klagar påpeiker at verksemda til foreininga utgjer eit supplement til det offentlege tenestetilbodet, og viser i samband med dette til Helsedirektoratets rundskriv, «*Rettslige rammer for samarbeid mellom helse- og omsorgstjenesten og frivilligheten*». Klagar påpeiker også at det offentlege ikkje kan påverke eller legge føringar for verksemda til foreininga, fordi foreininga er eit sjølvstendig rettssubjekt som sjølv vurderer kva tilbod som blir rekna som mest formålstenleg for målgruppa. Sjølv om offentlege tilskot utgjer majoriteten av inntektene til foreininga i dag, må det søkjast om dette kvart år og det er derfor ingen garanti for tilskot. Verksemda er sjølvstendig og uavhengig det offentlege, sjølv om verksemda mottek offentleg støtte. Klagar påpeikar at det er ein tradisjon i Noreg at organisasjonar får støtte frå det offentlege til likepersonarbeid, sjølvhjelpsarbeid og andre aktivitetar, utan at dei blir rekna for å utføra offentlege oppgåver. Tilbodet i foreininga gir brukarane litt meir enn det det offentlege kan tilby, og verksemda er verken ei erstatning for, avlastning eller forlenging av tilbodet til det offentlege. Det blir elles vist til klagen i sin heilskap.
- (7) Lotteritilsynet har ikkje funne grunn til å gjere om vedtaket, og sende klagen med innstilling 8. oktober 2025 til Lotterinemnda for behandling.

### **Det rettslege grunnlaget**

- (8) Det rettslege grunnlaget er lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill (pengespilloven) og forskrift 17. november 2022 nr. 1978 om pengespill (pengespillforskriften).
- (9) Lotteritilsynet kan gi ikkje-fortenestebaserte organisasjonar godkjenning til å kunne søkje om løyve til å tilby og få overskot frå pengespel, jf. pengespillforskriften § 38. For at ein ikkje-fortenestebasert organisasjon skal kunne godkjennast, må frivillig innsats vere ein viktig del av verksemda til organisasjonen, jf. pengespillforskriften § 38 første ledd bokstav b.
- (10) Det kjem fram av pengespillforskriften § 38 andre ledd at det i vurderinga av om frivillig innsats er ein viktig del av verksemda til organisasjonen, skal leggjast vekt på antal medlemmer, antal gåver eller givarar per år, forholdet mellom lønt og ulønt innsats og

om organisasjonen har regelmessig aktivitet kor frivillig innsats er ein sentral del av verksemda.

- (11) Overskotet frå pengespela som blir tilbydd av organisasjonar etter pengespilloven § 18, kan ikkje finansiere oppgåver som ved lov er lagde til offentlege organ eller verksemd som blir utført av eller på vegner av offentlege organ, jf. pengespilloven § 19.
- (12) Det kjem fram av pengespillforskriften § 38 sjette ledd at organisasjonar som utfører verksemd som er organisert av eller er på vegner av det offentlege ved at stat, fylkeskommune eller kommune gjennom å utnemne styremedlemmer eller på annan måte kan påverke eller leggje føringar for verksemda, ikkje kan bli førehandsgodkjent.
- (13) Av forvaltningsloven § 34 følgjer det at klageinstansen kan prøve alle sider av saka og ta omsyn til nye opplysningar. I dette ligg at klageinstansen fullt ut kan prøve både rettsbruken, saksbehandlinga, faktum og det frie skjønn. Klageinstansen kan sjølv treffe nytt vedtak i saka eller oppheva det og senda saka tilbake til underinstansen til heilt eller delvis ny behandling.

### **Lotterinemndas vurdering**

- (14) Klagen til A-larm bruker- og pårørendeorganisasjon på rusfeltet gjeld vedtaket til Lotteritilsynet 13. juni 2025 om avslag på søknad om førehandsgodkjenning.
- (15) For at ein ikkje-fortenestebasert organisasjon skal kunne godkjennast, må frivillig innsats vere ein viktig del av verksemda til organisasjonen, jf. pengespillforskriften § 38 første ledd bokstav b. Vurderinga av uttrykket «viktig del» er skjønsmessig. Etter pengespillforskriften § 38 andre ledd skal det leggjast vekt på antal medlemmer, antal gåver eller givarar per år, forholdet mellom lønt og ulønt innsats og om organisasjonen har regelmessig aktivitet kor frivillig innsats er ein sentral del av verksemda.
- (16) Det kjem fram av Prop. 220 L (2020-2021) side 122 at kravet om at organisasjonen må ha frivillig innsats som ein viktig del av verksemda byggjer opp under kravet om å vere ein ikkje-fortenestebasert organisasjon. Kva som blir rekna som tilstrekkeleg frivillig innsats kan variere avhengig av omfanget, formålet og type aktivitet. Det blir også lagt til grunn i førearbeida at praksis frå ordninga om meirverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjonar skal brukast i tolkinga av omgrepet etter pengespilloven. Dette inneber at ulønt innsats, medlemskontingent og gåver blir likestilte når det gjeld kravet til frivillig innsats, og at det ikkje må vere for tett tilknytning mellom den frivillige innsatsen og motytingar, sjå tilsvarande i forskrift 18. desember 2025 nr. 2719 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner § 5 første ledd.
- (17) Det kjem fram av klagars årsrekneskap for 2023 at lønnskostnadene utgjer 17 912 273 kroner av dei samla driftskostnadene på 26 122 737 kroner. Lønnskostnadene utgjer dermed i underkant av 70 prosent av dei totale driftskostnadene. Det kjem fram av søknaden at den ulønte innsatsen svarer til 30 årsverk. Vidare følgjer det av årsrekneskapen at foreininga hadde 36 lønte årsverk. Den ulønte innsatsen utgjer dermed 45 prosent av klagars samla arbeidsinnsats. Det kjem fram av Høringsnotat 14. oktober 2024 om forslag til endringer i ordningen om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner at:

«I begrepet viktig del ligger det et krav til at den frivillige innsatsen skal være sentralt for organisasjonen, men det kan ikke utledes av bestemmelsens ordlyd at det ligger et

krav til at den frivillige innsatsen skal utgjøre hovedaktiviteten. Begrunnelsen for at det ikke stilles krav til at den frivillige innsatsen må utgjøre hovedaktiviteten i organisasjonen, er at dette ville avskåret en større andel av frivillige organisasjoner fra å motta kompensasjon.»

- (18) Sjølv om utsegnene knyter seg til eit anna regelverk, kjem det fram av førearbeida som nemnt ovanfor at praksis frå ordninga om meirverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjonar skal brukast i tolkinga av omgrepet etter pengespilloven. Det kan derfor heller ikkje oppstillast eit krav om at den frivillige innsatsen må utgjere hovudaktiviteten ved vurderinga etter pengespillforskriften § 38 første ledd bokstav b.
- (19) Lotterinemnda la i sak 2025/250 til grunn at når den ulønte innsatsen utgjorde 44 prosent av den samla verksemda til den aktuelle organisasjonen, var frivillig innsats i utgangspunktet ein viktig del av verksemda. Dette gjaldt sjølv om organisasjonen ikkje hadde nokon frivillig innsats i form av gåver eller medlemskontingent. Nemnda legg til grunn at forholdet mellom lønt og ulønt innsats, klart peikar i retning av at frivillig innsats er ein viktig del av verksemda til klagar.
- (20) Det kjem vidare fram av årsrapporten til klagar for 2023, under beskrivinga av aktivitetane i dei ulike regionane, at eit varierende tal frivillige er ein del av dei regionale avdelingane. Frivillig innsats verkar derfor som eit fast innslag i aktivitetane til regionen. Klagar har dermed også regelmessig aktivitet der frivillig innsats er ein sentral del av verksemda.
- (21) I samsvar med årsrekneskapen til klagar for 2023 var inntektene i foreininga på 23 181 035 kroner det året. Driftsinntektene bestod hovudsakleg av offentlege tilskot, noko som utgjorde 22 254 665 kroner. Klagar har i søknaden oppgitt at foreininga har 433 medlemmer som betaler medlemskontingent, og i samsvar med resultatrekneskapen for 2023 var inntektene frå kontingenten på 29 106 kroner. Gåver utgjorde ifølgje resultatrekneskapen 241 314 kroner av dei totale inntektene. Gåver og medlemskontingent utgjorde dermed omtrent 1,16 prosent av dei samla inntektene.
- (22) Klagar har påpeikt at organisasjonen har fått midlar frå fleire stiftingar, og at dette må reknast som gåver og ikkje som offentlege tilskot.
- (23) Tildelingar frå stiftingar blir vanlegvis gitt etter søknad, og godkjenning av søknaden avheng ofte av ei vurdering av om tiltaket ligg innanfor det vedtektsfesta formålet med stiftinga. Slike tildelingar blir ofte gjeve med vilkår om rapporteringsplikt. I slike tilfelle må tildelingane reknast som ei vilkårsbunden overføring, og kan ikkje reknast som ei gåve. Tildelingar frå stiftingar kan i nokre tilfelle reknast som ei gåve, om det eksempelvis ikkje krevst søknad for å få midla og det ikkje er ei rapporteringsplikt. Klagar har likevel ikkje dokumentert at det er tilfellet for tildelingane i denne saka. Midla foreininga har fått frå stiftingar kan derfor ikkje reknast som gåver eller få vekt ved vurderinga av om frivillig innsats er ein viktig del av verksemda til organisasjonen.
- (24) Sjølv om gåver og medlemskontingent utgjør ein avgrensa del av klagars inntekter, utgjør den ulønte innsatsen 44 prosent av den totale arbeidsinnsatsen til klagar. Klagar har også regelmessig aktivitet der frivillig innsats utgjør ein sentral del av verksemda. Lotterinemnda legg på denne bakgrunnen til grunn at frivillig innsats er ein viktig del av verksemda til klagar, jf. pengespillforskriften § 38 første ledd bokstav b.

- (25) Lotteritilsynet har også grunngitt avslaget med at verksemda til klagar med oppfølging av personar med rusproblem må reknast for å vere ei typisk offentleg oppgåve, og at foreininga i hovudsak utfører oppgåver på vegner av det offentlege.
- (26) Det følgjer av pengespilloven § 19 at overskot frå pengespela som blir tilbodne etter § 18, ikkje kan finansiere oppgåver som ved lov er lagde til offentlege organ eller verksemd som blir utført på vegner av offentlege organ. Det kjem mellom anna fram av Prop. 220 L (2020-2021) punkt 14.4.2.3. at pengespilloven § 19 skal fange opp nokre av dei prinsippa som låg til grunn for avgrensinga av kva formål som kunne få løyve til å tilby pengespel etter tidlegare lov 24. februar 1995 nr. 11 («lotteriloven»). I Høringsnotat 5. august 2022, blir det uttalt at det er organisasjonar som oppfyller vilkåra i pengespilloven §§ 18 og 19 som kan få førehandsgodkjenning. I samsvar med pengespillforskriften § 38 sjette ledd kan organisasjonar som utfører verksemd som er organisert av eller er på vegner av det offentlege ved at stat, fylkeskommune eller kommune kan utnemne styremedlemmer eller på annan måte kan påverke eller leggje føringar for verksemda, ikkje bli førehandsgodkjent.
- (27) Det kjem fram av klagars vedtekter § 1 første avsnitt at formålet i foreininga er å arbeide for å fremje og støtte brukarar og pårørande. Det følgjer vidare av vedtektene § 1 andre avsnitt at organisasjonen arbeider for å:
- Fremme bruker og pårørendeperspektiver med bakgrunn i erfarings- og fagkompetanse for brukere og pårørende.
  - Bidra med fag og brukerkunnskap og styrke rettigheter for mennesker med rusutfordringer og pårørende.
  - Fremme erfaringskompetanse og bidra med det perspektivet i fagutvikling og forskning på ulike arenaer for beslutningsprosesser.
- (28) I søknaden er det oppgitt at klagar sine hovudaktivitetar for å oppnå formålet mellom anna er samtalegrupper, aktivitetsgrupper og drop-in tilbod. Alle gruppene blir leidde av ein gruppeleiar med egenerfaring og som har vore rusfri i minst to år. Klagar tilbyr også mentor- og likepersonsoppfølging. Mentoren/likepersonen følgjer deltakarane gjennom samtalar, aktivitet og rettleiing tilpassa behovet til kvar enkelt brukar/pårørande. I tillegg utfører foreininga informasjonsarbeid, opplæring og kompetanseheving for alle tilsette, brukarar og samarbeidspartnarar. Brukarrepresentasjon og brukarmedverknad er ein sentral del av den daglege verksemda. Lotterinemnda legg til grunn at formålet og aktivitetane til klagar i all hovudsak består av å tilby fagleg og erfaringsbasert støtte og bistand til personar med rusutfordringar og pårørande deira, og dessutan å fremje kunnskap om og rette fokus mot utfordringar knytt til rus på eit samfunnsnivå.
- (29) Det kjem fram av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 at kommunane har eit overordna ansvar for helse- og omsorgstenester til personar som oppheld seg i kommunen. Etter § 3-1 andre ledd gjeld ansvaret til kommunen alle pasient- og brukargrupper, under dette personar med somatisk eller psykisk sjukdom, skade eller liding, rusmiddelproblem, sosiale problem eller nedsett funksjonsevne.
- (30) Sjølv om kommunane har eit lovpålagt ansvar for rehabilitering og oppfølging av personar med rusutfordringar, fell formålet og hovudaktivitetane til klagar utanfor det lovpålagde ansvaret. Lotterinemnda ser at verksemda til klagar er tett knytt til det

lovpålagde rehabiliterings- og oppfølgingsansvaret til det offentlege, men tiltaka er likevel i hovudsak å rekne som lågterskeltilbod og eit supplement til det lovpålagde tilbodet i kommunane. I Prop. 220 L (2020-2021) punkt 14.4.2.4 framhevar departementet at forslaget til pengespilloven §§ 18 og 19 vil føre til at nye grupper av organisasjonar kan få løyve til å tilby pengespel, mellom anna fleire frivillige organisasjonar innanfor sosiale tenester som supplerer offentlege tilbod, til dømes innan rusomsorg.

- (31) Lotterinemnda har vurdert om verksemda til klagar kjem offentlege oppgåver til gode i sak 2024/415, som gjaldt søknad om meirverdiavgiftskompensasjon for rekneskapsåret 2022. Lotteritilsynet hadde redusert søknadsbeløpet frå 1 564 236 kroner til 1 190 049 kroner, med den grunngivinga at fem av tiltaka det var søkt om kompensasjon for, kom offentlege oppgåver til gode. Dette gjaldt tre tiltak knytt til oppfølging og varetaking av personar med rusutfordringar, og to tiltak knytt til arbeidstrening. Lotterinemnda vurderte at tiltaka innanfor arbeidstrening fall innanfor det lovpålagde ansvarsområdet til det offentlege, og at verksemda derfor kom offentlege oppgåver til gode. Når det gjaldt tiltaka med oppfølging og varetaking av personar med rusutfordringar, kom nemnda til at denne delen av verksemda ikkje varetok oppgåver som ved lov er lagd til det offentlege. Nemnda konkluderte derfor med at verksemda til klagar, med unntak av dei to tiltaka som gjaldt arbeidstrening, oppfylte vilkåra for å få kompensasjon.
- (32) Lotterinemnda har etter dette komme til at sjølv om foreininga har enkelte tilbod eller aktivitetar som blir rekna for å vareta offentlege oppgåver, gjeld dette berre ein liten del av den samla verksemda i foreininga. Nemnda viser elles til dei vurderingane som er gjort i sak 2024/415.
- (33) Lotteritilsynet har også vist til at Lotterinemnda i sak 2022/1246 kom til at klagar ikkje kunne få førehandsgodkjenning, med den grunngivinga at verksemda hovudsakleg var finansiert av offentlege middel og varetok offentlege oppgåver. Nemnda påpeiker at den saka gjaldt godkjenning som lotteriverdig organisasjon etter tidlegare lotterilov. Det kom fram av lotteriloven § 6 andre ledd, jf. § 5 at det berre var organisasjonar som i verksemda si varetok eit humanitært eller samfunnsnyttig formål, som kunne få førehandsgodkjenning. Lotteriloven vart i 2023 erstatta av pengespilloven. I det opphavlege forslaget til pengespilloven § 19, var alternativet «virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode» ein del av lovteksten, men under behandlinga i Stortinget vart alternativet fjerna. Bakgrunnen for endringa var at Familie- og kulturkomiteen meinte at ordlyden var for kategorisk, då verksemda til mange frivillige organisasjonar kjem det offentlege til gode, jf. Innst. 163 L (2021-2022). Som nemnt ovanfor, kjem det fram av Prop. 220 L (2020-2021) punkt 14.4.2.4 at forslaget til pengespilloven §§ 18 og 19 vil medføre at frivillige organisasjonar innanfor sosiale tenester som supplerer offentlege tilbod, til dømes innan rusomsorg, kan få løyve til å tilby pengespel. Avgjerda til Lotterinemnda sak 2022/1246 har derfor ikkje særleg overføringsverdi til denne saka.
- (34) Lotterinemnda har etter dette komme til at det berre er ein liten del av verksemda til klagar som varetek oppgåver som ved lov er lagde til offentlege organ, og at søknaden ikkje kan avslåast på dette grunnlaget. Klagar kan heller ikkje reknast for å utføra verksemd som er organisert av eller er på vegner av det offentlege ved at stat, fylkeskommune eller kommune kan påverke eller legge føringar for verksemda, jf. pengespillforskriften § 38 sjette ledd. Tilskota klagar har fått frå det offentlege, inneber ikkje i seg sjølv at foreininga utfører verksemd som er organisert av det offentlege eller at det offentlege kan påverke eller legge føringar for verksemda. Resten av vilkåra for førehandsgodkjenning er også

oppfylte. Nemnda påpeiker likevel at overskotet frå pengespel ikkje kan finansiere den delen av verksemda som må reknast for å vareta lovpålagde offentlege oppgåver, jf. pengespilloven § 19.

### **Konklusjon**

- (35) Lotterinemnda finn etter ei konkret vurdering av opplysningane i saka at A-larm bruker- og pårørendeorganisasjon på rusfeltet oppfyller vilkåra for førehandsgodkjenning.

### **Vedtak**

Klagen blir teke til følgje. A-larm bruker- og pårørendeorganisasjon på rusfeltet blir førehandsgodkjent etter pengespillforskriften § 38.

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*