

## Vedrørende forhåndsvarsel om mulig omgjøring av vedtak om tilskudd og krav om tilbakebetaling av utbetalt tilskudd

Jeg viser til deres referanse 2022/60775-1. Tilsvaret er utarbeidet i samarbeid med organisasjonen, og det er styrebehandlet. For å unngå mange fysiske vedlegg har vi lenket til aktuelle dokumenter (som ligger på en lukket del av våre hjemmesider).

### Hovedpunkter

Vår hovedkommentar er at Forandringsfabrikken (FF) fullt ut fylte vilkårene for tilskudd på søketidspunktet. Vi har gjennomført de oppgaver det er søkt om midler til, og organisasjonen har blitt drevet på en forsvarlig måte. Vi har hatt gode rutiner på plass for å redusere risikoen for uheldige hendelser og har på en rekke måter søkt å sørge for tryggheten til barn og unge, i de mange aktivitetene og for unge deltidsansatte. Vi har fullt ut ivaretatt informasjonsplikten overfor myndighetene.

Det er leit og beklagelig at noen unge likevel har opplevd hendelser som burde vært unngått og som burde vært håndtert bedre i etterkant. Men mer enn tusen unge har vært aktive i Forandringsfabrikken og frekvens av uheldige hendelser må selvsagt sammenholdes med den samlede aktivitet. Dessuten må alvorlighetsgrad vurderes. FF har imidlertid brukt kritikken, prosessen og KPMG-rapporten til ytterligere å bedre sine rutiner og prosesser.

KPMG-rapporten gir et utilstrekkelig grunnlag for å konkludere og treffe beslutninger i denne saken. Det skyldes bl.a. den ensidige vektleggingen av påstander fra anonyme kilder uten at disse er verifisert av åpne kilder. Vår rett til kontradiksjon er ikke ivaretatt i prosessen. Verken i varselet eller i KPMGs rapport er det gjort rede for den norm for forsvarlighet, altså det rettslige grunnlaget, som de faktiske forholdene vurderes ut ifra, og KPMGs vurderinger bærer derfor gjennomgående preg av å være «synsing». Rapporten har også andre vesentlige mangler. Verken i varselet eller i KPMGs rapport er det gjort rede for den norm for forsvarlighet, altså det rettslige grunnlaget, som de faktiske forholdene vurderes ut ifra. Verken rapporten eller retningslinjene for undersøkelsen inneholder informasjon om hvilke regler for bevisvurdering og bevisbyrde KPMG har lagt til grunn. For å få et eksternt og juridisk kyndig blick på rapporten anmodet vi advokatfirmaet Hjort om å vurdere KPMG-rapporten ut fra juridiske krav for eksterne granskninger. Deres rapport er gjengitt i Appendix 1, og konklusjonene er krystallklare. De anser bl.a. at undersøkelsen ikke er gjennomført i henhold til alminnelig anerkjente prinsipper for granskingsarbeid.

Alt i alt er det etter vårt syn klart at Bufdir ikke har tilstrekkelig grunnlag for å gjøre om tilskuddsvedtakene og å kreve tilskudd tilbakebetalt. Vi ba også advokatfirmaet Hjort vurdere det rettslige grunnlaget for varselet og mulig omgjøring av vedtak, og viser til Appendix 2. De kommer til samme konklusjon.

## Innledning

FF har, i tråd med egne formål og verdier, alltid vært opptatt av at arbeidet sammen med barn og unge skal oppleves trygt og at deres rettigheter skal ivaretas. Det ansvaret har vært konkretisert i bl.a. opplæringsmaterieell, skriftlige og muntlige rutiner, prosedyrebeskrivelser mm. I den perioden stiftelsen har eksistert, har mer enn 12 000 barn og unge deltatt i FFs undersøkelser. Mer enn 1000 unge har vært proffer og engasjert i aktiviteter organisert av FF. Siden 2018 har mer enn 300 profftreff vært gjennomført rundt om i landet, unge har deltatt i formidling hundrevis av ganger, og det er gjennomført mer enn 60 helgesamlinger i tillegg til 10 sommerleirer (proffcamper). I 2021 og 2022 har 200 unge holdt foredrag og andre presentasjoner.

Mange titalls ansatte har bidratt til utviklingen av en organisasjon som har gjort et betydelig nybrottsarbeid i Norge. Verken universitets- og høyskolesektoren, forvaltningen eller andre aktører har arbeidet så konkret for å dokumentere barns erfaringer – og å samle deres råd om forbedringsmuligheter – som FF. Det samlede materialet representerer en kunnskapsbase med rike læringsmuligheter for Bufdir og den sektoren direktoratet betjener. Gjennom 18 år har Forandringsfabrikken engasjert barn og unge – mange med store utfordringer – i undersøkelser og formidlingsarbeid, og på samlinger og leire. For det store flertall har dette bidratt til livsmot og glede. Det ville uten tvil ha vært mange flere uheldige hendelser dersom det ikke var gjort et systematisk og grundig arbeid over tid, i alle ledd av organisasjonen, for å sørge for tryggheten til barn og unge.

FF har – slik jeg har understreket skriftlig og muntlig overfor Bufdir – erkjent, beklaget og lært av at noen ungdommer har hatt opplevelser som burde vært unngått og som også kunne ha vært håndtert annerledes i etterkant. Jeg har i mine e-poster til dere datert 14.12.22 og 16.12.22 konkretisert hva vi har lært og hvordan FF anno 2022 drives (mtp. metode, trygghet, samtykke, proffhåndtering og ledelse). Det er imidlertid klart at både alvorlighetsgraden og frekvensen av uheldige situasjoner og hendelser må vurderes i lys av omfanget av aktivitet, sammen med beskrivelser av det forebyggende arbeidet. Det er selvfølgelig ikke slik at én eller flere uheldige hendelser i seg selv er ensbetydende med uforsvarlig drift av en virksomhet. Vi oppfatter det som problematisk at verken rapporten eller varselet gjør rede for *på hvilken måte* FF anses ansvarlig for hendelsene.

## Nærmere om KPMG-rapporten

KPMG har undersøkt hvorvidt det var dekning for påstander fremsatt i ulike medier. De har konsentrert mye av sin oppmerksomhet om noen tidligere ansatte og noen proffer. Respondentene er anonyme. Deres uttalelser har, etter vår vurdering, helt overskygget interessen for hvordan ansatte og proffer opplever situasjonen i dag, for forbedringsarbeidet FF har gjort og for den store undersøkelsen FF gjennomførte høsten 2022 blant dagens proffer. Basert på disse intervjuene konkluderte KPMG at det er «sannsynliggjort» at enkelthistoriene var korrekte. Om historiene er representative for helheten, drøftes ikke. At FF har beklaget og aldri har bestridt disse opplevelsene, er neglisjert, og mye av det vi formidlet til KPMG under intervjuene er utelatt.

KPMGs undersøkelse svarer ikke systematisk ut mandatet gitt av Bufdir. Den gjenspeiler ikke dagens situasjon, og fakta som FF har fremlagt, er ikke beskrevet. FF sine detaljerte tilsvaer til mottatt faktagrunnlag fra KPMG er i forsvinnende liten grad inkludert i vurderingene. De

beskrevne episodene er ikke dekkende for hvordan situasjonen er i FF nå og hvordan den har vært i årene undersøkelsen omfatter. Vi mener også at tidspunkt for hendelsene må være av betydning. Med bare et par unntak er det heller ikke varslet på ordinær måte om disse opplevelsene og hendelsene. Ingen av episodene er mulige lovbrudd. Timelange intervjuer med nåværende proffer og ansatte er kursorisk behandlet, til tross for at det materialet gir vesentlig mer direkte informasjon om eksempelvis situasjonen for deltidsansatte proffer, enn annenhånds beretninger fra de intervjuede.

KPMG intervjuet ingen ungdommer under 18 år, som utgjør hoveddelen av proffene i Forandringsfabrikken. Måten KPMG oppgir å ha rekruttert kilder på, gjør i tillegg at funnene er svært lite representative for situasjonen i FF. Denne rekrutteringsmåten er metodisk uforutsvarlig bl.a. fordi den åpner for bekreftelsesfeil («confirmation bias»). Kun enkeltstående avvik er dokumentert, og det kan knapt overraske at det danner seg et «mønster» i svarene til de intervjuede. Et systemisk perspektiv, ut over betraktningene om «mønster», mangler fullstendig. Proffundersøkelsen som ble gjennomført i oktober 2022, der 184 proffer som har vært aktive de siste to årene deltok, gir vesentlig bedre og mer representativ informasjon, men ble ikke brukt i vurderingene.

Ved granskning er det et grunnleggende krav at det blir gjort rede for hvilke regler om bevisvurdering og bevisbyrde som er lagt til grunn. Ingen steder i rapporten fremgår det hvordan KPMG har håndtert dette. KPMG har i realiteten ikke begrunnet sine påstander om hvem som er troverdige og hvem som ikke er det.

KPMG har videre unnlatt å ta opp spørsmålet om hvilken norm for forsvarlig drift som må legges til grunn for en virksomhet som FF. Det er denne normen som er det rettslige grunnlaget de faktiske opplysningene skal vurderes på grunnlag av. Så lenge dette mangler blir påstandene hengende i løse luften.

Fordi saken er av så avgjørende betydning, fordi vi selvsagt er part i saken og fordi vi (og andre) opplever KPMG-rapporten som utilstrekkelig, anmodet vi advokatfirmaet Hjort ved partner Kristian Brandt om å gjøre en juridisk vurdering av rapporten, bl.a. om den fyller vanlige krav til undersøkelser og granskninger slik de beskrives i NOU 2009:9 og i Advokatforeningens retningslinjer. Vedlagt følger denne vurderingen (se Appendiks 1). Jeg gjør oppmerksom på at vi vil bruke av egenkapitalen for å betale advokatsalæret, ikke tilskuddsmidler.

Hjort konkluderer slik: *«Gjennomgangen i punkt 4.1 til 4.6 viser at undersøkelsen ikke er gjennomført i henhold til alminnelig anerkjente prinsipper for granskingsarbeid. Etter vår vurdering oppfyller ikke undersøkelsen de kravene som stilles til forsvarlig saksbehandling og ivaretagelse av de berørtes rettigheter i denne typen undersøkelser. Undersøkelsen synes heller ikke å ha tatt hensyn til at funnene og KPMGs vurderinger kan lede til enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette skjerper kravene til undersøkelsen ytterligere.»*

*Mest alvorlig er at retten til kontradiksjon ikke ivaretas, at KPMG ikke redegjør for hvilke regler om bevisvurdering og bevisbyrde de legger til grunn, og at KPMG i svært mange tilfeller ikke redegjør nærmere for hvilke normer de vurderer faktum opp mot. KPMGs vurderinger bærer derfor gjennomgående preg av å være «synsing».*

*Videre er det grunn til å nevne at rapporten gjennomgående bruker negativt ladede ord og begreper, og gjengir sitater med anklager og til dels alvorlige påstander rettet mot Forandringsfabrikken og navngitte medarbeidere uten at disse er nærmere vurdert og enten avkrefte eller bekrefte etter en forsvarlig bevisvurdering. Det innebærer at KPMG lar det stå åpent om det er grunnlag for anklagen eller ikke. Disse forholdene er egnet til å gi leseren inntrykk av at det er funnet bevist flere alvorlige forhold enn det det er holdepunkter for, og det bidrar generelt til unødvendig negativ omtale av berørte.*

*Samlet sett gir rapporten et svært begrenset beslutningsgrunnlag for Bufdir. Den manglende bevisvurderingen og den ensidige vektleggingen av påstander fra anonyme kilder uten at disse er verifisert av åpne kilder, gjør at konklusjonene i rapportens kapittel 3 ikke forsvarlig kan legges til grunn som bevist. Dersom Bufdir skal legge rapporten til grunn, må Bufdir gå gjennom faktagrunnlaget og eventuelt foreta de undersøkelsene som KPMG ikke har gjort. Bufdir må også selv ta stilling til om de forholdene som er omtalt i KPMGs rapport oppfyller det alminnelige beviskravet i forvaltningsretten, da rapporten er en del av forberedelsen til enkeltvedtak med store konsekvenser overfor Forandringsfabrikken. Det vises i denne sammenheng til at Bufdir har et selvstendig ansvar for å opplyse saken, jf. forvaltningsloven § 17.»*

Nærmere om de påstandene fra rapporten som Bufdir trekker frem i forhåndsvarselet

Dere skriver: «I rapporten er det opplysninger om flere alvorlige forhold knyttet til FFs drift og virksomhet, og Bufdir vil i den sammenheng særlig trekke frem følgende:

- Det har vært et fravær av etiske retningslinjer og utilstrekkelig rutiner som sørger for trygghet for barn og unge i perioden som omfattes av undersøkelsen
- Flere tidligere unge proffer og ansatte beskriver utrygghet og press over tid fra personer i ledende stillinger i FF, i forbindelse med sceneopptredener/-presentasjoner
- Arbeidstilsynet gjennomførte tilsyn hos FF 16.6.2021 og leverte sin rapport 20.12.2021. I rapporten påpekes vesentlige mangler, blant annet mangler knyttet til arbeidsavtaler og registrering av arbeidstid, verneombudsordning/samarbeid, kartlegging og risikovurdering av arbeidsmiljøet og skriftlige rutiner for avvikshåndtering. Bufdir vil bemerke at det er sannsynliggjort at dette også gjaldt unge proffer som var ansatt. Arbeidstilsynet beskriver også en virksomhet med liten kjennskap til regelverket, samt høye psykososiale krav og krevende organisatoriske forhold i virksomheten
- Tidligere ansatte og proffer forteller om bekymring knyttet til hendelser på FFs camper, og til hvordan disse hendelsene ble håndtert av FF.
- Flere tidligere unge proffer beskriver opplevelser av utrygghet knyttet til hendelser i et kollektiv der FF hadde kontrakt med huseier, og til hvordan varsler og bekymringer ble håndtert av ledelsen i FF
- Håndtering av samtykke fra barn og unge er ikke i henhold til personopplysningsregelverket
- FF beskriver egen metodikk som å fremstille råd fra barna ufiltrert og uten tolkning. Rapporten viser imidlertid at det finner sted en tolkningsprosess, samt at rådene som gis er de ansattes tolkning av hvilken løsning som bør følge av barnas erfaringer - selv om det også kan tenkes andre løsninger på det samme utfordringsbildet. Måten rådene blir fremstilt på kan derfor ifølge rapporten ses på som noe misvisende. I

tillegg fremgår det av rapporten at måten enkelte sitater er gjengitt er direkte misvisende og ikke akseptable

- FFs organisasjonsform og vedtekter medfører et demokratisk underskudd».

Buudir påpekte også at man i et brev av 31.08.2020 etterspurte om FF hentet inn samtykke fra barnets foresatte i forbindelse med rekruttering av proffer og deltakelse på ulike arrangementer hvor de skulle uttale seg om sine erfaringer. Buudir ba om å få tilsendt FFs retningslinjer for dette og skriver at de har etterlyst svar i 2020 og 2022.

Våre kommentarer til disse punktene er beskrevet i det følgende.

#### Om etiske retningslinjer og rutiner

*Det har ikke vært et fravær av etiske retningslinjer og det har ikke vært utilstrekkelige rutiner som sørger for trygghet for barn og unge i perioden.*

Buudir har kanskje ikke sett, eller hatt mulighet for å vurdere, det omfattende materialet vi oversendte KPMG. Etter vår vurdering er det klart dokumentert at vi de facto både har hatt rutiner, retningslinjer og opplæringsmateriell med formål å sørge for barn og unges trygghet. Noe har blitt ytterligere forsterket og forbedret i løpet av 2022, men det var et godt opplæringsopplegg på plass allerede tidlig i FFs historie. Dette ble regelmessig gjennomgått med de ansatte, der øvelser også var innlagt. Etter hvert ble dette skriftliggjort, i beskrivelser og rutiner. Oversendte dokumenter viser eksempler på rutiner, beskrivelser og opplæringsmateriell.

Det ville, som allerede nevnt, ikke vært mulig å gjennomføre en så omfattende aktivitet med så mange ungdommer med en så vidt belastende bakgrunn, og ha så få uheldige hendelser som det FF har hatt, uten en kultur og praksis (støttet av opplæring, rutiner og prosedyrebeskrivelser) for risikoreduksjon. Med hundrevis av ungdom engasjert i kortere og lengre perioder, er en praksis uten avvik et urimelig krav. Det kan umulig være den normen FF eller liknende organisasjoner skal bedømmes i forhold til. Det synes som om KPMG legger til grunn at uheldige hendelser i seg selv innebærer uforsvarlighet. Slik er det selvsagt ikke, noe Buudir kjenner godt til fra virksomheter som Bufetat er ansvarlig for.

Her er lenker til noen av FFs rutiner og retningslinjer:

- Rutiner 2018–2021 for profftreff, proffaktivitet og helgesamling [se her](#)
- Rutiner 2022 proffaktivitet med risikovurderinger [se her](#)
- Rutiner 2022 profftreff med risikovurderinger [se her](#)
- Rutiner 2022 helgesamling med risikovurderinger [se her](#)
- Eks på opplæring Trygt for proffer i FF proffaktivitet 2017 [se her](#)
- Eks på opplæring Trygt for proffer i FF profftreff 2018 [se her](#)

#### Om scenepresentasjoner

*Det store flertallet av proffer beskriver at det å bli utfordret til å delta på scenen, åpnet nye veier og muligheter. Noen tidligere unge proffer og ansatte beskriver utrygghet og press knyttet til scenepresentasjoner.*

Forandringsfabrikken har siden 2009 lagt til rette for at ungdommer selv kan presentere hovedsvar fra barn til politikere, fagfolk og studenter. Gjennom årene har mer enn 1000 unge deltatt som proffer i FF, og mange av dem har presentert fra scenen. Tilbakemeldingene fra proffer har gjennom årene – i overveldende grad – vært at dette gir stor mening, fordi de opplever seg tatt på alvor av voksne. De opplever mestring og svært mange har beskrevet dette som et avgjørende positivt skille i livet deres.

Det er i KPMGs rapport beskrevet erfaringer fra intervju med én kritisk tidligere proff, men sitatene som er brukt handler ikke om scenepresentasjoner. I tillegg refereres beskrivelser fra åtte tidligere proffer som likner på fremstillingen i media før sommeren 2022. Deretter brukes uttalelser fra tidligere ansatte for å sannsynliggjøre at proffer har opplevd utrygghet og press. Proffundersøkelsen gjennomført av et eksternt HR-firma nevnes, men uten at det løftes frem at 96% svarer at det har vært trygt nok å dele sine viktigste råd og 85% svarte at det gikk fint eller de trodde det gikk fint når det var noe de ikke ville fortelle fra scenen. Uttalelser fra dagens proffer beskrives ikke og er utelatt fra vurderingen.

Hvordan KPMG ut fra dette kan konkludere at «det er sannsynliggjort at en rekke barn og unge» har opplevd utilbørlig press, er uforståelig. KPMG har ikke beskrevet omfang av enkelthendelsene i forhold til det store antallet som har deltatt og heller ikke alvorlighetsgrad av disse hendelsene. Det er beklagelig og leit at noen sitter igjen med dårlige erfaringer knyttet til slike opptredener, men dersom forvaltningen skal bruke beskrivelser av enkelthendelser i beslutninger med store konsekvenser, er det et minstekrav at funnene kontekstualiseres, dvs. settes inn i en transparent sammenheng som gjør det mulig å vurdere dem.

FF har lært av de enkeltstående, negative hendelsene. Det er gjort flere grep for å hindre gjentakelser. FFs undersøkelser og tilbakemeldinger fra proffer til FF har over år vist at det store flertallet av proffer har gode erfaringer.

Se lenker til:

- Proffundersøkelsen med dagens proffer [se her](#)

Om Arbeidstilsynets rapport

*Mange organisasjoner får Arbeidstilsynet på besøk. Det avgjørende er ikke om det finnes avvik, men hvor alvorlige de er, og at grunnlaget for avvik blir rettet opp for å unngå liknende feil fremover.*

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2021 et tilsyn hos FF. Da la FF åpent og tillitsfullt fram relevante utfordringer, og ba om råd. Administrasjonen gikk straks i gang med å gjøre de nødvendige forbedringene. Alle forhold som ble påpekt er utbedret, og Arbeidstilsynet har avsluttet saken. Det er ellers grunn til å presisere at ingen ansatt har varslet internt om sider ved arbeidsmiljøet i FF i perioden 2018–2022, og det skyldes ikke manglende varslingskanaler.

## Om sommercamper

*FF har gjennomført 13 sommerleire, praktisk talt uten rapporterte negative hendelser.*

FFs sommercamper har vært et høyt verdsett tilbud. Å ta imot ungdommer som kommer dit, noen rett fra institusjon, fosterhjem, innleggelse osv., er selvsagt krevende. Men de mange positive tilbakemeldingene om at dette blir til viktige møter mellom de unge, har gjort at FF har fortsatt. Grundig planlegging og et godt forebyggende arbeid har resultert i ytterst få episoder med negativt innhold. KPMG beskriver bare én eller to. Ellers viser KPMGs konklusjon om dette temaet hvor svak, ikke bare deres metodiske fremgangsmåte er, men også logikken. De hopper fra premisset «KPMG har ikke hatt mulighet for å kunne undersøke faktagrunnlaget» til konklusjonen «KPMG mener det er sannsynlig at det har forekommet flere uønskede hendelser». Her finnes verken dokumentasjon, vurdering av alvorlighet eller hyppighet, og ingen balansert drøfting. Ingen ansatte har noen gang tatt opp eller varslet om bekymringer knyttet til FFs sommerleire.

Her er noe av det materialet KPMG fikk oversendt:

- Rutiner 2022 for sommercamp med risikovurderinger [se her](#)
- Rutiner 2018–2021 for sommercamp [se her](#)

## Om utleieforhold

*FF sto i perioder ansvarlig for et utleieforhold der unge, myndige voksne bodde. FF hadde ikke et ansvar ut over rollen som husvert. Bekymringsmeldingen burde imidlertid vært håndtert annerledes.*

FF sto for leiekontrakten i beste mening – for å hjelpe ungdommene. Dette var imidlertid ikke en del av FFs tilbud eller aktiviteter. I ettertid er det lett å se at FF ikke burde påtatt seg en slik rolle og at ungdommene selv må være leietakere. Derfor ble ordningen avvirket. De fikk tilbud om å overta kontrakten, men burde helt klart fått lengre tid til å områ seg. Ut over dette avviser vi det ansvar vi blir forsøkt tillagt i dette spørsmålet, og vi tar (igjen) avstand fra KPMGs ensidige beskrivelse.

## Om innhenting av samtykker

*FF har over lang tid hatt gode rutiner for innhenting av samtykker. Som i andre organisasjoner har det vært et stadig forbedringsarbeid, ikke minst knyttet til innføringen av GDPR. FF ga KPMG et meget godt underlag for å vurdere hvordan organisasjonen har arbeidet for å svare opp krav til samtykker og ivaretagelse av personvern over tid.*

FF har i 2022 på alle områder gjennomgått vårt personvern for å sikre at vi følger regelverket, og vi har hatt dialoger med Datatilsynet (i februar–april 2022 og august–september 2022), med NSD og med eksterne advokater med kompetanse innen personvern. FF praktiserer et sett av rutiner for samtykke og personvern som vi mener knapt kan være mer tydelige eller og dekkende.

KPMG viser til Datatilsynet sine retningslinjer om barns personvern som vurderingskriterier og gir FF kritikk knyttet til informasjonskrav i samtykker. Det de setter opp av krav, skiller seg fra de kravene Datatilsynet viser til på sine nettsider:

<https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/behandlingsgrunnlag/veileder-om-behandlingsgrunnlag/samtykke/>

FF dokumenterer ikke en skriftlig vurdering av personvernkonsekvenser for barn i forbindelse med scenepresentasjoner, da det ikke er et rettslig krav om dette. KPMG konkluderer med at samtykkene som er innhentet for sceneopptredener ikke er dekkende for det proffer deler på scenen. Det FF i intervjuer med KPMG fortalte om hvilken informasjon som blir gitt muntlig ved inngåelse av samtykke, er ikke vektlagt i KPMGs rapport, uten at det er begrunnet. Kritikken fra KPMG er ikke i samsvar med det Datatilsynet i kontakt med FF har beskrevet, og heller ikke det Datatilsynet skriver på sine hjemmesider. Etter det FF forstår vil personvernregelverket ikke gjøre seg gjeldende ved foredrag som det ikke gjøres opptak av. Ved opptak av foredrag har FF alltid hentet inn samtykke.

Etter grundige vurderinger har vi lagt til grunn en praksis der vi i utgangspunktet skiller på barn over og under 16 år når det gjelder samtykke. For barn under 16 år innhentes samtykke fra dem selv og deres omsorgspersoner, for barn over 16 år fra barnet selv, med mindre det foreligger særlige grunner for også å kommunisere med omsorgspersoner.

- Beskrivelse av innhenting og behandling av samtykke 2018-2021 [se her](#)
- Rutiner for innhenting og behandling av samtykke 2022 [se her](#)

#### Metodebruk

*FF anvender anerkjente og gode metoder i undersøkelsene når vi henter inn barns erfaringer og råd. KPMG vurderer at metodene er godt egnet for formålet og at FF har jobbet godt med å samle erfaringer fra barn med ulik bakgrunn fra ulike steder i Norge. De skriver også at formidlingen av funnene er representative for det barna har svart og at meningsmangfold kommer godt frem. FF har hatt høy produktivitet og bare i perioden 2018–2022 er det publisert 23 rapporter og tre bøker.*

De som driver med forskning (og journalistikk) vet at sitatbruk er et tema som av og til dukker opp. Kritikken i forhåndsvarselet om misvisende fremstilling av sitater gjelder ett av 82 sitater i én rapport fra 2019 og fire av 52 sitater i én rapport fra 2020. FF la om praksis for sitater f.o.m. 2021 og et bestemt sitat stammer nå alltid fra kun ett barn. Kritikken KPMG gir om hvordan FF skriver ut råd, gjelder kun én rapport fra 2020. Her har de funnet råd som er skrevet basert på erfaringer, noe som ikke er vanlig praksis i FF. Erfaringer og råd fra barn skal oppsummeres hver for seg.

I KPMGs vurderinger av noen «caser» (fire rapporter og én bok) finner de ingen kritikkverdige forhold i de tre nyeste rapportene. Oppsummert om FFs metodebruk peker KPMG bare på tre punkter om kritikkverdige forhold, ti punkter om hva som kunne vært gjort bedre (FFs praksis var på alle disse punktene endret før granskingen), og de peker på 17 positive punkter.

Se lenker til:

- Metodebeskrivelse hjelpetjenester 2022 med risikovurdering [se her](#)
- Metodebeskrivelse 2018–2021 [se her](#)
- Uttalelser fra en gruppe fagfolk og forskere om KPMGs rapport [se her](#)



### Om organisasjonsform

*FF er en stiftelse og følger Stiftelsesloven. En rekke tilskuddsmottakere er stiftelser. Vi er enige i KPMGs bemerkning om ledelse av valgkomiteen, og endringen ble foretatt allerede sommeren 2022 da valgkomiteen hadde ekstern leder. Vedtektene er endret tilsvarende.*

FF er ikke en medlemsorganisasjon, men en stiftelse. Det er fordeler og ulemper med alle organisasjonsformer, men stiftelser er ikke en uvanlig organisasjonsform for kompetanse- og kunnskapssentre. Her er lenke til FFs endrede vedtekter [se her](#).

### Om samtykke knyttet til scenepresentasjoner

Buudir etterspurte i 2020 hvordan FF hentet inn samtykke fra barnets foresatte i forbindelse med rekruttering av proffer og deltakelse på scenepresentasjoner og ba FF om å få tilsendt retningslinjer for dette. FF svarte at vi ville sende dette, men spurte i første omgang tilbake om Buudir kunne klargjøre regelverket ovenfor FF som ideell stiftelse. Buudir svarte: «Vi har ikke kommet så langt at vi har sett på regelverket for stiftelser, men vil vurdere å se nærmere på dette etter at vi har fått tilbakemelding fra dere.» FF hadde på denne tiden en godt etablert praksis knyttet til samtykke og skulle svart Buudir. Dette glapp dessverre. FF mottok purring 31. mai 2022, rett etter at kritikken mot FF hadde startet. For informasjon om FFs praksis knyttet til samtykke ved scenepresentasjoner, se punktet om samtykke over.

Se lenke til:

- Korrespondanse om samtykke mellom Buudir og FF i 2020 og 2022 [se her](#)

### Rettslig vurdering av forhåndsvarselet

Etter styrets oppfatning oppfylder ikke varselet kravene stilt i Forvaltningslovens §16, som må ses i sammenheng med plikten til å utrede saken som beskrevet i §17. Vi har, skriftlig og muntlig, pekt på behovet for at Buudir gjør en selvstendig vurdering av de påstandene som fremsettes i KPMG-rapporten, av vurderingene som blir gjort og av konklusjonene som trekkes. Forvaltningsloven er tydelig på at sakens art og betydning for parten er sentralt mtp. hvor langt plikten til utredning strekker seg. Siden saken i realiteten innebærer en reell mulighet for at FF slås konkurs og må opphøre, er det etter vårt syn klart at Buudir har et selvstendig utredningsansvar.

Vi har også bedt advokatfirmaet Hjort vurdere det rettslige grunnlaget for forhåndsvarselet. Deres vurdering gjengis i Appendiks 2. De konkluderer at det ikke er grunnlag for å omgjøre de aktuelle tilskuddsvedtakene og kreve tilbakebetalt allerede utbetalte midler for tilskuddsåret 2022.

### Samlet vurdering

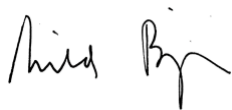
Forandringsfabrikken er et produktivt kunnskapssenter som med gode metoder har utviklet et kunnskapsgrunnlag med relevans for politikktutforming og forvaltning. FF har levert en rekke rapporter og innspill til myndighetene og fagfeltet, der barns erfaringer og konkrete forbedringsforslag beskrives. Fem store fagutviklingsprosjekter er gjennomført – med storbyer, mindre kommuner og statlige aktører som samarbeidspartnere. FF har bidratt i flere titalls forskningsprosjekter i samarbeid med universiteter, kunnskapssentre og

kommuner rundt om i landet. De siste årene har proffer og ledelse også vært invitert til å presentere nybrottsarbeidet fra Norge i andre land.

Driften av virksomheten har vært, og er, forsvarlig. Barn og unge ivaretas på en trygg måte, og det lave antall uheldige hendelser viser effekten av et langvarig, systematisk og omfattende forebyggende arbeid knyttet til alle sider ved virksomheten. Likevel er det beklagelig at noen har hatt dårlige opplevelser og det er viktig for oss å lære av dem. Derfor har FF brukt kritikken, prosessen og KPMG-rapporten til å bedre sine rutiner. FF har på alle tidspunkt oppfylt sin informasjonsplikt overfor Bufdir, Helsedirektoratet og andre tilskuddsgivere. Vi finner det svært problematisk at rapporten fra KPMG er ensidig negativt utformet. Den er i tillegg beheftet med så store metodiske svakheter at den ikke er egnet som saksunderlag for en viktig beslutning der et kompetent forvaltningsorgan opplagt har plikt til å sørge for at saken er godt opplyst – på en balansert måte.

Vi ser frem til en snarlig beslutning i saken.

Med vennlig hilsen



Appendiks 1: Advokatfirmaet Hjorts vurdering av KPMGs rapport

Appendiks 2: Advokatfirmaet Hjorts vurdering av det rettslige grunnlaget for forhåndsvarselet

# HJORT

## NOTAT

---

Til: Forandringsfabrikken Stiftelse v/ Arild Bjørndal

Fra: Advokatfirmaet Hjort DA v/ advokatene Kristian Brandt og Håvard Nybakk Vang  
Ansvarlig advokat: Kristian Brandt

Dato: 13. januar 2023

Vår referanse: M 3821547.1

---

## VURDERING AV KPMGS UNDERSØKELSE

### 1 INNLEDNING

På oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har KPMG gjennomført en undersøkelse av mulige kritikkverdige forhold i Forandringsfabrikken i perioden 2018 til 2022. Undersøkelsen var foranlediget av den negative medieomtalen Forandringsfabrikken var gjenstand for våren 2022, et skriftlig varsel Bufdir mottok i juni 2022 fra en forelder samt en rapport fra Arbeidstilsynet i 2021. Et av formålene med undersøkelsen var å skaffe informasjon for å vurdere det videre samarbeidet mellom Forandringsfabrikken og Bufdir.

KPMG har angitt følgende fire hovedtemaer for undersøkelsen: 1) «barn og unges trygghet», 2) «undersøkelsene og metodisk kvalitet», 3) «forholdet mellom styret og daglig leder: hvordan ble kritikken håndtert?», og 4) «Bufdirs krav og rutiner med hensyn til samarbeidspartnere og søkere/mulige tilskuddsmottakere som involverer barn og unge». I rapporten av 27. november 2022 konkluderer KPMG med at det foreligger kritikkverdige forhold i tilknytning til samtlige hovedtemaer.

På bakgrunn av opplysningene som fremgår av KPMGs rapport, mottok Forandringsfabrikken 16. desember 2022 et forhåndsvarsel fra Bufdir etter forvaltningsloven § 16. I forhåndsvarselet fremgår det at Bufdir vurderer å omgjøre vedtakene om tildeling av tilskudd samt at de vurderer å fatte vedtak med krav om tilbakebetaling av allerede utbetalt tilskudd for tilskuddsåret 2022.

Hjort er bedt om å foreta en vurdering av KPMGs undersøkelse. Vurderingene våre av KPMGs undersøkelse er konsentrert om rapportens punkt 3 «Barn og unges trygghet», da Bufdir i hovedsak bygger forhåndsvarselet på opplysninger derfra. Når det gjelder rapportens punkt 4 «FFs undersøkelser og rapporter om disse», påpeker vi at denne delen av undersøkelsen i langt mindre grad er preget av de metodiske svakhetene vi avdekket i rapportens punkt 3.

Våre vurderinger er basert på følgende dokumenter:

- Rapport fra KPMG av 27. november 2022
- Retningslinjer for undersøkelsen av 30. august 2022
- Faktagrunnlag, oversendt Forandringsfabrikken for kontradiksjon
- Forandringsfabrikkens kommentarer til faktagrunnlaget
- Diverse retningslinjer og rutiner for Forandringsfabrikken
- Tilskuddsbrev og Forandringsfabrikkens søknader om tilskudd for den aktuelle perioden

I tillegg har vi hatt samtaler med Arild Bjørndal, Marit Sanner og Hilde Ordemann.

Vår hovedkonklusjon er oppsummert i punkt 2 nedenfor. I punkt 3 redegjør vi for det rettslige rammeverket for eksterne undersøkelser, før vi i punkt 4 foretar en vurdering av KPMGs undersøkelse.

## **2 HOVEDKONKLUSJON**

Oppsummert er vår hovedkonklusjon at KPMGs undersøkelse ikke er gjennomført i henhold til alminnelig anerkjente prinsipper for denne typen undersøkelser.

## **3 RETTSLIGE RAMMER FOR EKSTERNE UNDERSØKELSER**

Det finnes ingen lover eller forskrifter som direkte regulerer gjennomføringen av eksterne undersøkelser. De rettslige rammene er derfor i stor grad basert på ulovfestet rett.

Hvis oppdragsgiver for undersøkelsen er et offentlig organ, vil forvaltningslovens alminnelige regler om saksbehandling gjelde for gjennomføringen. Dette innebærer blant annet at reglene om habilitet og taushetsplikt får anvendelse. Videre vil også alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling gjelde.<sup>1</sup> Dersom undersøkelsen er en del av forberedelsen av et enkeltvedtak, gjelder også reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven, og da særlig reglene i forvaltningsloven kapittel IV.

Uavhengig av hvem som er oppdragsgiver, må undersøkelser følge alminnelig anerkjente prinsipper, slik disse kommer til uttrykk i blant annet NOU 2009: 9 «Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner».<sup>2</sup> Det er for eksempel sikker rett at enhver undersøkelse må ivareta grunnleggende rettssikkerhetsgarantier, slik som hensynet til kontradiksjon, vern mot selvinkriminering mv.<sup>3</sup>

Ved gjennomføringen av eksterne undersøkelser, er det vanlig å anvende Advokatforeningens retningslinjer for private granskinger, så langt de passer. Disse retningslinjene gir anvisning på forsvarlig saksbehandling i eksterne undersøkelser og benyttes rutinemessig i granskinger eller undersøkelser gjennomført av advokater og andre, på oppdrag fra både offentlige og private virksomheter. Advokatforeningens retningslinjer er ikke rettslig bindende, men er å regne som

<sup>1</sup> I juridisk teori er det tatt til orde for at de samme hensyn og forsvarlighetskrav gjør seg gjeldende for både offentlig og private undersøkelser, se Bjønness-Jacobsen. *Gransking etter aksjelovene* (2022) s. 265 og Welstad. *Gransking av Johan Giertsen* (2009) punkt 2.

<sup>2</sup> Se også Giertsen, *Gransking* (2008)

<sup>3</sup> Se bl.a. Giertsen. *Gransking* (2008) kap. 5 og 7.

anbefalinger for advokater som er medlem av Advokatforeningen. Ettersom retningslinjene er Advokatforeningens egne, har de ikke direkte betydning for undersøkelser gjennomført av andre yrkesgrupper. Retningslinjene gir imidlertid uttrykk for alminnelig anerkjente prinsipper for granskingsarbeid, bygget på blant annet NOU 2009: 9, og har derfor hatt stor betydning for eksterne undersøkelser/granskinger generelt. Mange av problemstillingene som behandles i retningslinjene, har relevans også for granskinger utført av andre faggrupper enn advokater. Retningslinjene gir blant annet uttrykk for grunnleggende rettssikkerhetshensyn og saksbehandlingsprinsipper for granskingsarbeid.

Det fremgår ikke av KPMGs rapport om Advokatforeningens retningslinjer er lagt til grunn for undersøkelsen. Selv om KPMG ikke var rettslig forpliktet til å gjennomføre undersøkelsen etter Advokatforeningens retningslinjer, er det likevel etter vår vurdering grunnlag for å vurdere undersøkelsen etter prinsippene for private granskinger, slik disse er nedfelt der. Som det fremgår av Bufdirs behovsbeskrivelse, var et av formålene med undersøkelsen å skaffe informasjon for å vurdere om samarbeidet med Forandringsfabrikken kunne fortsette, og det ligger i dette at undersøkelsen kunne lede til et enkeltvedtak fra Bufdir om omgjøring av tilskuddsvedtakene. Det står dermed mye på spill for Forandringsfabrikken, noe som underbygger at det må stilles klare rettssikkerhetskrav til saksbehandlingen og innholdet i rapporten. Det er for øvrig ikke opplyst i KPMGs rapport om forvaltningslovens alminnelige regler er lagt til grunn eller om reglene for saksforberedelse av enkeltvedtak er fulgt.

I punkt 4 nedenfor, vil vi foreta en vurdering av følgende forhold ved KPMGs undersøkelse:

- Mandat og retningslinjer for undersøkelsen
- Innhenting av opplysninger
- Beviskrav og bevisvurdering
- Ivaretagelsen av Forandringsfabrikkens rettssikkerhet, herunder retten til kontradiksjon
- Overordnet om vurderingene i rapporten

## **4 VURDERINGER AV KPMGS RAPPORT**

### **4.1 Mandat for undersøkelsen**

#### **4.1.1 Rettslig utgangspunkt**

I henhold til alminnelige prinsipper for granskingsarbeid skal rammene for undersøkelsen fastlegges i et mandat, jf. forutsetningsvis Advokatforeningens retningslinjer punkt 2.1. Her fremgår det at ansvaret for å «fastsette mandatet for granskningen og rammene for granskingsutvalgets arbeid» tilligger oppdragsgiveren. I kommentaren til retningslinjene punkt 2.1 heter det videre at

«Mandatet må være presist og klart formulert. Hvis det er uklarhet i mandatet, er det granskingsutvalgets ansvar å gi en tilbakemelding til oppdragsgiver med hensyn til eventuelle tolkningsspørsmål. [...]»

Innenfor mandatets rammer har granskerne rett og plikt til å utrede og vurdere saksforholdet. Det er derfor viktig at mandatet utarbeides både presist og vidt nok, slik at det er egnet til å svare ut de forholdene oppdragsgiver ønsker undersøkt. Mandatet bør videre avklare hva undersøkelsen skal ende

opp i, herunder om granskerne skal drøfte om normer og regler er overtrådt og om subjektiv skyld skal vurderes.<sup>4</sup> Mandatet er av den grunn viktig for å sikre forutberegneligheten til de berørte.

#### 4.1.2 Vurdering

Hjort har ikke mottatt dokumentasjon som tilsier at det er utarbeidet et eget mandat for KPMGs undersøkelse. I rapportens punkt 2.1 «Bakgrunn og KPMGs mandat», har KPMG i stedet gjengitt deler av Bufdirs behovsbeskrivelse fra utlysningen av oppdraget. På side 80 i rapporten er behovsbeskrivelsen tatt inn i sin helhet, med unntak av punkt 3 «Krav til tjenesten som tilbyder skal levere».

I behovsbeskrivelsen punkt 2 er det angitt at «hovedfokuset» for undersøkelsen skal være «metodiske og etiske problemstillinger knyttet til FF involvering av barn og unge i deres fremgangsmåter og konsekvenser for FFs troverdighet som samarbeidspartner for Bufdir». Videre opplistes tre punkter som beskriver «krav og forventninger fra Bufdir til FF», og som undersøkelsen skal ta utgangspunkt i. Derrest opplistes en rekke spørsmål undersøkelsen skal besvare.

Spørsmålene er i seg selv presist formulert. Det er imidlertid vanskelig å forstå hvilke forhold de knytter seg til, og hva som skal inngå i undersøkelsen, uten å ha kunnskap om innholdet i medieomtalen samt rapporten fra Arbeidstilsynet. I tillegg mangler behovsbeskrivelsen en nærmere redegjørelse for hva som menes med sentrale begreper som «etiske problemstillinger» og «tryggheten til barn og unge». Etter Hjorts vurdering gir behovsbeskrivelsen derfor en upresis ramme for undersøkelsen, da den verken angir hvilke faktiske omstendigheter som skal undersøkes eller hvilke (rettslige) normer funnene skal vurderes mot.

KPMG har et selvstendig ansvar for å søke å få avklart uklarheter knyttet til mandatet. Under punkt 2.1 på side 11 i rapporten redegjør KPMG sin forståelse av behovsbeskrivelsen. Det heter:

«Undersøkelsen skal omfatte påstander om mulige kritikkverdige forhold med tilknytning til Bufdirs ansvarsområde som har kommet fram i offentligheten. Flere enkeltpersoner har påstått og varslet om mulige kritikkverdige forhold i offentligheten. Kritikkverdige forhold er manglende etterlevelse av lover, regler og etiske retningslinjer. Bufdir har pekt på noen generelle etiske krav og forventninger som er relevante, herunder at tilskuddsordningen er basert på et tillitsforhold mellom Bufdir og FF. Bufdir har presisert at saken reiser metodiske og etiske problemstillinger og stilt flere konkrete spørsmål som ønskes besvart. [...]»

Dette er en ren gjengivelse av behovsbeskrivelsen, uten at det klarlegges nærmere for de faktiske omstendighetene som skal kartlegges eller hvilke normer funnene skal vurderes mot. Heller ikke her er det redegjort for hva som menes med «etiske problemstillinger». Videre er det uklart hva KPMG legger i «at tilskuddsordningen er basert på et tillitsforhold mellom Bufdir og FF».

Etter vår vurdering er behovsbeskrivelsen dermed ikke utformet på en slik måte at den gir en hensiktsmessig og dekkende ramme for undersøkelsen. Dette er egnet til å svekke forutberegneligheten for de berørte partene.

---

<sup>4</sup> Se blant annet Giertsen, *Gransking* (2008) kapittel 13 og NOU 2009: 9 punkt 22.1

## **4.2 Retningslinjer for undersøkelsen**

### **4.2.1 Rettslig utgangspunkt**

I henhold til alminnelige prinsipper for granskingsarbeid bør det i tillegg utarbeides retningslinjer for undersøkelsen. I Advokatforeningens retningslinjer er dette regulert i punkt 4.1:

«Granskningsutvalget bør så snart det er praktisk mulig utarbeide retningslinjer for utvalgets arbeid, herunder om informasjonsinnhenting, saksbehandling og berørte parter rettigheter. [...]»

I kommentaren til punkt 4.1 heter det at retningslinjene

«i så stor grad som mulig [må] tilpasses formålet med den aktuelle granskning. Dersom granskningen har karakter av etterforskning, herunder drøftelse av skyld, må utvalget særlig påse at kravene til kontradiksjon og de berørtes rettssikkerhet ivaretas.»

Etter punkt 4.1 bør retningslinjene regulere «informasjonsinnhenting, saksbehandling og berørte parter rettigheter». I henhold til kommentaren kan dette blant annet omfatte regulering av nåværende og tidligere ansattes medvirkning, retten til å la seg bistå av advokat, tillitsvalgt eller annen rådgiver, gjennomføring av intervjuer, herunder om det skal skrives referater og/eller benyttes lydopptak, adgangen til å holde vitner anonyme og hvordan granskerne skal forholde seg til dette, sikring av bevis, utforming av rapporten etc. I tillegg bør retningslinjene behandle rutiner for kontradiksjon samt berørte parter rett til innsyn før endelig rapport foreligger.

### **4.2.2 Vurdering**

Hjort har mottatt KPMGs retningslinjer for undersøkelsen datert 30. august 2022. Disse retningslinjene inneholder følgende bestemmelser under punkt 3 «Rammeverk for undersøkelsen»: «Objektivitet», «Faktagrunnlaget», «Oppfordring om deltakelse – Frivillighet», «Tillitsperson», «Intervjuets innhold», «Referat», «Anonymitet» og «Personvern».

Etter Hjorts vurdering burde bestemmelsene vært utformet mer detaljert. Dette gjelder ikke minst siden KPMG ikke har henvist til andre retningslinjer og standarder, for eksempel Advokatforeningens retningslinjer. Retningslinjene burde for eksempel inneholdt nærmere opplysninger om hvordan innhentet informasjon skal håndteres. En betydelig svakhet ved retningslinjene er at de ikke inneholder bestemmelser om berørte parter rettigheter i forbindelse med undersøkelsen, verken rutiner knyttet til kontradiksjon eller prosedyren for fremleggelse av rapporten. Retningslinjene behandler heller ikke hvordan retten til å avgi anonyme forklaringer står seg mot retten til kontradiksjon.

## **4.3 Innhenting av opplysninger**

### **4.3.1 Rettslig utgangspunkt**

I henhold til forsvarlighetsprinsippet for granskingsarbeid, har granskerne plikt til å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig. I Advokatforeningens retningslinjer er dette regulert i punkt 5.1:

«Granskningsutvalget skal påse at saken er så godt opplyst som mulig. Utvalget skal i den forbindelse innhente de opplysninger som anses nødvendige. Forklaringer av betydning for utvalgets konklusjoner bør avgis direkte til utvalget.»

Granskerne skal innhente de opplysningene som anses nødvendige for å utføre en forsvarlig undersøkelse innenfor mandatet. I kommentaren til retningslinjene punkt 5.1 er det presisert at en forutsetning for rapportens troverdighet, er et så korrekt faktum som mulig, noe som «forutsetter at granskingsutvalget undersøker et representativt materiale». Normalt vil det dreie seg om dokumenter fra oppdragsgiver og de berørte partene og samtaler med aktuelle personer.

Videre følger det av Advokatforeningens retningslinjer punkt 5.3 at både forklaringer og dokumenter som innhentes må sikres på en betryggende måte. Bakgrunnen for dette er at man skal ivareta hensynet til etterprøvnbarhet, slik at grunnleggende krav til rettsikkerhet, forutberegnelighet og kontradiksjon ivaretas. De som deltar i samtaler, vil videre ha rett til å gjøre seg kjent med og kommentere relevante forklaringer fra andre som relaterer seg til vedkommende.<sup>5</sup>

I utgangspunktet bør samtaler gjennomføres uten at andre enn granskerne og intervjuobjektet samt vedkommendes eventuelle rådgiver er til stede, jf. forutsetningsvis Advokatforeningens retningslinjer punkt 6.4. I kommentaren til retningslinjen er dette begrunnet i hensynet til å få frem en fri, korrekt og upåvirket forklaring. Dersom berørte likevel skulle ønske å være til stede, åpner bestemmelsen for det. Det må da foretas en interesseavveining mellom den berørtes behov for å være til stede og granskernes interesse i å motta en fri forklaring.

#### 4.3.2 Vurdering

I vedlegg 2 til rapporten er det inntatt en oversikt over dokumentene KPMG har gjennomgått. Det dreier seg om dokumenter fra Forandringsfabrikken, Arbeidstilsynet, Bufdir, tidligere ansatte og proffer samt artikler i media. Oversikten består av 232 punkter. Hjort har ikke grunnlag for å vurdere om den innhentede dokumentasjonen utgjør et representativt utvalg. Redegjørelsen for KPMGs gjennomgang av dokumentasjon i rapportens punkt 2.4.4 fremstår imidlertid som grundig.

I rapportens punkt 2.4.5.1 fremgår det at KPMG hadde samtaler med 26 personer. Det dreier seg om tidligere ansatte og proffer i Forandringsfabrikken, nåværende ansatte i Forandringsfabrikken, nåværende proffer som arbeider på kontoret i Oslo (såkalt fagkonsulenter) samt nåværende ansatte i Bufdir. Av tidligere ansatte og proffer ble det gjennomført samtaler med henholdsvis fem og tre personer. Dette synes å være et begrenset utvalg, all den tid en sentral del av undersøkelsen handler om hvordan proffene har hatt det i møter med og i relasjoner til Forandringsfabrikken.

Det fremgår av KPMGs rapport at den ene anonyme personen henviste KPMG til andre personer, som også er anonyme. Det er i hovedsak fra disse personene kritikken mot Forandringsfabrikken kommer. Det er en klar risiko for at disse anonyme personene ikke har opptrådt uavhengig av hverandre, og at forklaringene kan være samordnet. KPMG problematiserer ikke denne åpenbare svakheten ved utvalget av intervjupersoner. Denne måten å velge ut intervjupersoner på gjør at det også kan reises spørsmål ved representativiteten av utvalget av intervjupersoner.

---

<sup>5</sup> Se NOU 2009: 9 punkt 25.3.1 og 25.3.3



Videre fremgår det av rapportens punkt 2.4.6 at KPMG underveis mottok en rekke tips til ytterligere intervjuobjekter. Da det ikke var nok tid til å gjennomføre samtaler med disse, innhentet KPMG informasjon gjennom en skriftlig undersøkelse. Det er noe uklart hvor mange det dreide seg om. KPMG oppgir at de til sammen har vært i kontakt med «34 tidligere ansatte og proffer», samtidig som de oppgir at av de 26 personene de har snakket med, er seks av disse ansatt i Bufdir. Det synes å innebære at 14 personer besvarte den skriftlige undersøkelsen. Dette er imidlertid ikke klart ut fra beskrivelsen i rapporten. Etter vår vurdering er det derfor ikke mulig å få klarhet i hvor mange personer KPMG har vært i kontakt med, utover de 26 personene de har gjennomført samtaler med.

En betydelig svakhet med måten KPMG har innhentet opplysninger på er at flere tidligere ansatte og proffer har fått forklare seg anonymt. Det følger av grunnleggende prinsipper for granskingsarbeid at vektlegging av bevis fra anonyme kilder i en undersøkelse går på bekostning av rapportens troverdighet. Dette gjelder særlig fordi anonymitet begrenser mulighetene for kontradiksjon og verifisering av mottatte forklaringer.<sup>6</sup> Se nærmere om dette i punkt 4.4 og 4.5. KPMG har for øvrig heller ikke oppgitt hvor mange som har forklart seg anonymt. Det fremgår flere steder i rapporten at det dreier seg om «[e]n rekke av de tidligere ansatte og proffer», noe som skulle tilsi at enkelte forklarte seg under fullt navn. Rapporten inneholder imidlertid ingen opplysninger om at ikke alle samtalen er gjennomført anonymt.

Videre er det etter vår oppfatning grunn til å stille spørsmål ved at det i samtalen med fagkonsulentene stilte et medlem av styret i Forandringsfabrikken, jf. rapportens punkt 2.4.5.4. Som redegjort for i punkt 4.3.1 kan det være egnet til å påvirke innholdet i forklaringen dersom andre enn granskerne og intervjuobjektet er til stede. KPMG har ikke redegjort hvorfor styremedlemmet deltok i samtalen eller interesseavveiningen som skal foretas i den forbindelse.

## **4.4 Beviskrav og bevisvurdering**

### **4.4.1 Rettslig utgangspunkt**

I henhold til alminnelige prinsipper for granskingsarbeid, skal beviskravet for undersøkelser som hovedregel være alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det vil si at det må foreligge mer enn 50 prosent sannsynlighet for å legge et faktum til grunn. Kravene til bevis vil imidlertid avhenge av sakens karakter. Det kan derfor tenkes at det må stilles strengere krav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt.<sup>7</sup> Advokatforeningens retningslinjer fastslår derfor at granskerne skal «gjøre rede for hvilke regler om bevisvurdering og bevisbyrde [de] har lagt til grunn», jf. punkt 5.6.

I tråd med alminnelige prinsipper for bevisvurdering må granskernes konklusjon baseres på en helhetsvurdering av det samlede bevismaterialet. Granskerne bør i den forbindelse vurdere bevisenes relevans, herunder gjøre seg opp en mening om forklaringer og dokumenters gyldighet og betydning sett hen til mandatets problemstillinger. Hvis konklusjonen utelukkende er fundert på en ubegrunnet vurdering av såkalt «samlet beviskraft», vil det være egnet til å svekke undersøkelsens troverdighet.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Se NOU 2009: 9 punkt 25.4

<sup>7</sup> Se blant annet Bjønness-Jacobsen. (2022) s. 290, med videre henvisninger, samt forslag til Advokatforeningens reviderte retningslinjer punkt 4.6.

<sup>8</sup> Se nærmere Bjønness-Jacobsen. (2022) s. 292.

I kommentaren til Advokatforeningens retningslinjer punkt 5.6 er det videre pekt på at granskerne kun «skal bygge på vurderinger og konklusjoner som kan henføres til åpne kilder, og at granskningsutvalget ikke kan bruke fortrolig informasjon direkte som avgjørelsesgrunnlag». Videre fremgår følgende:

«En forklaring gitt under løfte om anonymitet kan ikke tjene som en del av det faktiske grunnlaget for granskningsrapporten. Kan granskningsutvalget ikke verifisere eller underbygge informasjon gitt ved for eksempel tips, er forholdet ikke forsvarlig klarlagt. Vurderingene og standpunktene i en granskning må kunne godtgjøres og underbygges av opplysninger innhentet fra åpne kilder som kan undergis kontradiksjon.»

Videre vises det til følgende uttalelse fra NOU 2009: 9 punkt 25.4:

«Vektlegging av bevis fra anonyme kilder i en undersøkelsesrapport vil gå på bekostning av rapportens troverdighet. Dette gjelder særlig fordi et løfte om fortrolighet begrenser mulighetene for kontradiktorisk behandling. [...]

En forklaring gitt under løfte om anonymitet kan imidlertid ikke tjene som en del av det faktiske grunnlaget. [...] Vurderingene og standpunktene i undersøkelsesrapporten må kunne godtgjøres og underbygges av opplysninger innhentet fra åpne kilder og undergitt kontradiksjon.»

#### 4.4.2 Vurdering

Verken rapporten eller retningslinjene for undersøkelsen inneholder informasjon om hvilke regler for bevisvurdering og bevisbyrde KPMG har lagt til grunn. Dette er en klar svakhet ved undersøkelsen.

Vi kan heller ikke lese ut av de konkrete vurderingene i rapporten hvilke regler om bevisvurdering og bevisbyrde KPMG har anvendt. Etter vår vurdering unnlater KPMG å foreta en fullstendig og selvstendig kontroll av det faktum de avdekker, men baserer seg i stedet på en ubegrunnet vurdering av de samlede bevisene i saken.<sup>9</sup> Dette er gjennomgående for vurderingene i rapporten. Et eksempel er KPMGs konklusjon i rapporten punkt 3.6.3, som gjelder barn og unges trygghet på treff og camper organisert av Forandringsfabrikken. KPMG konkludere slik:

«KPMG har intervjuet tidligere ansatte og proffer som har beskrevet enkelte tilfeller av hendelser knyttet til seksuell omgang og noen bekymringer som ikke har blitt fulgt opp på en god nok måte av ansatte i FF. KPMG har ikke hatt mulighet for å kunne undersøke faktagrunnlaget for slike påstander innenfor rammen av denne undersøkelsen. KPMG mener det er sannsynlig at det har forekommet flere uønskede hendelser slik som beskrevet og at tiltak for å forebygge og følge opp ikke har vært gode nok.»

Konklusjonen om at det er «sannsynlig» at det har forekommet flere uønskede hendelser er ikke begrunnet nærmere under henvisning til det faktiske grunnlaget som er innhentet. Tvert om sier KPMG at de *ikke* har undersøkt faktagrunnlaget for påstandene nærmere.

---

<sup>9</sup> Se blant annet vurderingen i punkt 3.4.3 og 3.5.4, der KPMG finner påstandene sannsynliggjort, uten å redegjøre nærmere for hvordan vurderer bevisene eller hvilket beviskrav de legger til grunn.

Vi bemerker for øvrig at det er noe merkelig at KPMG har gjennomført samtaler med åtte tidligere og tolv nåværende ansatte og proffer, samtidig som forklaringene til de tidligere ansatte og proffene gjennomgående synes å bli tillagt avgjørende vekt, uten at dette er begrunnet nærmere. Hvorfor bevisverdien skulle være større knyttet til forklaringer fra tidligere ansatte og proffer enn forklaringene fra nåværende ansatte og proffer er ikke vurdert eller forklart nærmere i rapporten.

Videre er det etter vår vurdering lagt for stor vekt på de anonyme forklaringene i KPMGs bevisvurdering. Det følger av klar granskingspraksis at for at KPMG skal kunne legge et faktum til grunn, må det godtgjøres og underbygges av opplysninger innhentet fra åpne kilder som er undergitt kontradiksjon. Om bruken av anonyme kilder uttaler KPMG følgende i rapportens punkt 2.4.7:

«Uavhengig av disse begrensninger i kontradiksjonsprosessen, er det etter KPMGs oppfatning mulig å foreta helhetsvurderinger av om påstandene fremstår som sannsynlige eller ikke. KPMG må likevel ta forbehold, men vi mener å ha godt grunnlag basert på de detaljerte opplysninger vi har mottatt fra de 34 tidligere ansatte og proffer vi har vært i kontakt med, herunder de 8 som har vært intervjuet og mønsteret i deres forklaringer samt annen dokumentasjon f.eks. beskrivelser fra navngitte tidligere ansatte og proffer i artikler i media og skriftlig varsel til Bufdir i juni 2022 etter en rekke medieoppslag i Psykologisk.no. Nærmere detaljer i dette fremgår av vurderingene i pkt. i kapitlene nedenfor.»

Vi er ikke enige i denne vurderingen, og kan ikke se at KPMG har godtgjort at de i tilstrekkelig grad har kunnet bygge på andre åpne kilder som kan verifisere informasjonen gitt i de anonyme samtaler. En rekke av de forholdene som fremkommer gjennom de anonyme samtaler er derfor ikke forsvarlig klarlagt, og kan ikke legges til grunn.

## **4.5 Ivaretagelsen av Forandringsfabrikkens rettsikkerhet, herunder retten til kontradiksjon**

### **4.5.1 Rettslig utgangspunkt**

I henhold til alminnelig prinsipper for granskingsarbeid skal de berørtes rettigheter ivaretas gjennom hele prosessen. Grunnleggende rettigheter er retten til innsyn og kontradiksjon. I NOU 2009: 9 fremgår blant annet følgende om dette:

«Kontradiktorisk behandling for en undersøkelseskomisjon vil innebære at den berørte som får sitt forhold undersøkt, må få varsel om dette og ha rett til å gjøre seg kjent med og til å uttale seg om sitt forhold, typisk ved å få og kunne bidra med opplysninger, rydde misforståelser av veien eller imøtegå opplysninger fremskaffet av andre. [...]

Innsyn er en forutsetning for kontradiksjon [...]. Den berørte har rett til informasjon av betydning for sitt eget forhold, og innsyn kan være en forutsetning for å kunne imøtegå argumentasjonen kommisjonen besitter.»<sup>10</sup>

Retten til kontradiksjon er behandlet i Advokatforeningens retningslinjer punkt 6.3. Det heter:

---

<sup>10</sup> NOU 2009: 9 punkt 27.3.1 og 27.3.3.2

«Den berørte bør på anmodning gjøres kjent med granskningsutvalgets opplysninger av betydning for vedkommende, så fremt det kan skje uten skade for undersøkelsen eller for tredjepart. [...]»

Videre fremgår følgende om omfanget av innsynsretten i kommentaren til punkt 6.3:

«Omfanget og innholdet av det som forelegges den berørte, må være tilstrekkelig til at vedkommende forsvarlig kan ivareta sine interesser, og må fastlegges på bakgrunn av alvoret i og omfanget av saken. [...]»

Retten til kontradiksjon må dermed være reell, i den forstand at de berørte får tilstrekkelig og forsvarlig informasjon om de forholdene granskerne vil bygge konklusjonen på.

Andre sentrale rettigheter er retten til å la seg bistå på alle trinn av undersøkelsen samt retten til forhåndsinformasjon om rapportens innhold til den eller de som får sitt forhold undersøkt.<sup>11</sup>

I tillegg kan det i denne saken reises spørsmål ved om undersøkelsen er en del av forberedelsen til et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Partene i saken har i så fall rett til partsinnsyn etter reglene i forvaltningsloven §§ 18 og 19. I tillegg har parten rett til uoppfordret å bli foreholdt opplysninger etter forvaltningsloven § 17 andre og tredje ledd. Det er ikke omtalt noe sted i rapporten om forvaltningsloven er lagt til grunn for undersøkelsen. Dette er en klar svakhet, da eventuelle brudd på saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven på undersøkelsesstadiet kan ha betydning for et eventuelt etterfølgende vedtaks gyldighet.

#### 4.5.2 Vurdering

KPMG beskriver kontradiksjonsprosessen i rapportens punkt 2.4.7. Det heter:

«Kontradiksjon er ivaretatt ved at den som har blitt intervjuet er blitt gjort kjent med saken og faktiske opplysninger som er av betydning for eget forhold. [...]»

Tidslinje og utkast til faktagrunnlag på vesentlige punkter er forelagt styreleder (AB) og tidligere daglig leder (MS) i FF for kommentarer i sluttfasen. [...]

En rekke av de tidligere ansatte og proffer KPMG har intervjuet har ønsket å være anonyme overfor nåværende ansatte og fagkonsulenter i FF. KPMG har i intervjuene stilt detaljerte spørsmål til de tidligere ansatte og proffer som har påstander om kritikkverdige forhold, f.eks. når hendelsen skjedde, hvem som var involvert, om det var eventuelle vitner til hendelsen (e), hvor ofte hendelsen forekom, om det ble forsøkt varslet internt etc. På grunn av manges ønske om å være anonym har KPMG ikke kunnet videreformidle disse mer detaljerte opplysningene til tidligere daglig leder (MS) og til styreleder i FF (AB).»

Hjort har mottatt faktagrunnlaget som ble forelagt styreleder og tidligere daglig leder. I faktagrunnlaget har KPMG inntatt en rekke påstander og sitater fra media. Deretter fremgår det at KPMG

---

<sup>11</sup> Se Advokatforeningens retningslinjer punkt 6.2 og 6.5 samt NOU 2009: 9 punkt 27.3.4 og 27.3.5

har snakket med tidligere ansatte og proffer som bekrefter påstandene, uten å gå nærmere inn på dette. For eksempel fremgår følgende under påstander knyttet til sceneopptreden:

«KPMG har intervjuet 3 tidligere proffer i perioden 2018-2022 som beskriver at de selv har følt seg presset til å si ting på scenen som de ikke har følt seg komfortable med».

I delen av det forelagte faktagrunnlaget som omhandler det psykososiale arbeidsmiljøet er dette riktignok noe mer utfyllende beskrevet.

Etter Hjorts vurdering oppfyller ikke dette retten til kontradiksjon, verken etter alminnelige prinsipper for gransking eller saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Innsyn er en forutsetning for å kunne imøtegå den argumentasjonen granskerne vil bygge sine vurderinger på. I denne saken er imidlertid verken omfanget eller innholdet av den informasjonen det gis innsyn i tilstrekkelig til at styreleder og tidligere daglig leder forsvarlig kunne ivareta Forandringsfabrikkens interesser. Basert på faktagrunnlaget var det ikke mulig å ta stilling til hva som utgjorde det faktum KPMG ville bygge sine vurderinger på. Det dreide seg om en rekke udokumenterte medieuttalelser, som ikke underbygges nærmere enn at KPMG hevder at noen få tidligere ansatte og proffer kjente seg igjen. Det fremgår heller ikke hvordan påstandene er forsøkt validert. Forandringsfabrikken har dermed ikke hatt en reell mulighet til å kommentere og imøtegå opplysninger av betydning for dens eget forhold, og har således ikke fått utøve kontradiksjon.

KPMG har begrunnet denne måten å fremstille faktagrunnlaget på med at forklaringene ble gitt anonymt. Dette kan imidlertid ikke begrunne at de berørte fratras retten til kontradiksjon. KPMG skulle da ha søkt å få verifisert de faktiske opplysningene gjennom andre, åpne kilder.

I tillegg finner vi grunn til å påpeke at KPMGs fremstilling og gjengivelse av kontradiksjonsprosessen i den løpende teksten, er uryddig. I rapportens punkt 3.4.2 «FFs svar på påstandene», 3.6.2 «FFs svar på påstandene om kritikkverdige forhold» og 3.7.2 «FFs svar på påstandene om kritikkverdige forhold» gjengir KPMG uttalelser gitt i samtaler med nåværende fagkonsulenter samt en uttalelse fra folkehøgskolen der proffcampene ble arrangert. Disse uttalelsene er gjengitt umiddelbart etter uttalelsene fra styreleder og tidligere daglig leder, gitt i forbindelse med kontradiksjonsprosessen, og fremstår dermed som en del av kontradiksjonen. Det som fremkommer i samtaler med fagkonsulentene og andre involverte er imidlertid en del av faktagrunnlaget, ikke kontradiksjonsprosessen. Denne fremstillingen er uheldig, da den er egnet til å gi leseren inntrykk av at det er funnet færre bevis som taler til fordel for Forandringsfabrikken enn det som faktisk er tilfellet. Fremstillingen er også egnet til å så tvil om KPMGs samlede bevisvurdering.

## **4.6 Overordnet om vurderingene i rapporten**

### **4.6.1 Rettslig utgangspunkt**

Rapporten er grunnlaget for de berørte og allmennhetens vurdering av granskernes arbeid. Rapporten er også ment å skulle være et beslutningsgrunnlag for Bufdir. Det fremgår av Bufdirs forhåndsvarsel til Forandringsfabrikken 16. desember 2022 at rapporten er brukt som grunnlag for et varsel om omgjøring av tilskuddsvedtak og krav om tilbakebetaling. Hensynet til undersøkelsens troverdighet og betydning som beslutningsgrunnlag tilsier at rapporten på en objektiv måte viser at alle momenter i saken er vurdert, samtidig som granskerne gir en grundig begrunnelse for sine standpunkter og de

vurderingene som er gjort.<sup>12</sup> Advokatforeningens retningslinjer punkt 8.1 angir følgende om innholdet i rapporten:

«En granskningsrapport skal inneholde en beskrivelse av det saksforhold utvalget er bedt om å utrede, samt utvalgets vurdering av dette saksforholdet i tråd med oppdragsgivers mandat.»

Dette er videre utdypet i kommentaren til punkt 8.1:

«Det er hensiktsmessig at granskningsrapporten redegjør for mandatet, herunder endringer og presiseringer i dette, samt granskningsutvalgets arbeid. Hvilke kriterier granskningsutvalgets funn er vurdert opp mot, bør også fremgå.

[...] Gode begrunnelser vil øke tilliten til konklusjonene i rapporten, og vil også medføre at utvalgets kritikk i større grad kan aksepteres eller at enkeltindivider i større grad kan forsones seg med kritikken. Begrunnelsesplikten representerer et grunnleggende krav til en forsvarlig saksbehandling.»

#### 4.6.2 Vurdering

##### 4.6.2.1 Overordnet

Rapporten inneholder en rekke vurderinger som ikke tilfredsstillende alminnelig aksepterte granskingsprinsipper. Vi vil belyse dette ved å trekke frem tre sentrale vurderinger i rapporten.

##### 4.6.2.2 Rapportens punkt 3.3 – «Barn og unge og samtykke»

Innledningsvis i rapportens punkt 3.3 fremgår det at påstandene om kritikkverdige forhold relatert til samtykke hovedsakelig er rettet mot barn og unges deltakelse i scenepresentasjoner og foredrag.

KPMG konkluderer i punkt 3.3.3 med at det ikke er gitt tilstrekkelig informasjon, og at det ikke er innhentet dekkende samtykker. KPMG skriver ikke i klartekst hvilke normer de mener er brutt. Vi legger imidlertid til grunn at KPMG viser til personvernforordningens (GDPR) krav om behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 (eventuelt artikkel 9), samt retten til informasjon etter artikkel 13 og 14. KPMG lister opp ni informasjonstyper som de konkluderer med mangler. Listen er i stor grad sammenfallende med ordlyden i personvernforordningen artikkel 13. KPMG henviser videre til en hovedregel om at barn ikke har rettslig handleevne når det gjelder behandling av personopplysninger, jf. vergemålsloven § 9.

KPMG bygger her på flere uriktige rettslige utgangspunkter. For det første vil denne typen opplysninger gjelde «personlige tilhøve», slik at det er barneloven § 30, ikke vergemålsloven § 9 som gir foreldrene rett og plikt til å ta avgjørelser på vegne av barnet, jf. vergemålsloven § 1 første ledd siste punktum. Større betydning har det at KPMG uriktig legger til grunn en forutsetning om at muntlige foredrag faller inn under personvernregelverkets saklige anvendelsesområde.

Personopplysningsloven og GDPR får anvendelse på «helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger» og på «ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller

---

<sup>12</sup> Se NOU 2009: 9 punkt 31.2

skal inngå i et register», jf. personopplysningsloven § 2 og GDPR artikkel 2 nr. 1. Muntlig deling av personopplysninger, herunder deling av personopplysninger om seg selv eller andre fra en scene, er verken automatisert eller inngår i et register, og rammes derfor ikke av personvernregelverket. Med mindre foredragene ble tatt opp på film eller lydopptak, faller de dermed i sin helhet utenfor det regelverket KPMG har konkludert med at er brutt.

#### 4.6.2.3 Rapportens punkt 3.4 – «Barn og unges trygghet i forbindelse med scenepresentasjoner og foredrag»

Innledningsvis i punkt 3.4 redegjør KPMG slik for påstandene som behandles:

«I artikler i media i perioden mai og juni beskriver en rekke tidligere unge proffer og ansatte opplevelser av utrygghet knyttet til scenepresentasjoner. Det påstås at unge ble bedt om/presset til å fortelle personlige sensitive opplysninger om seg selv og egen familie på scenen som de i etterkant har angret på, at unge ble presset av ansatte til å delta på scenen selv om de sa de ikke følte seg friske og at unge ble kjeftet på bak scenen.»

Det fremgår ikke hvilken norm eventuelle funn knyttet til påstandene skal vurderes opp mot, herunder hva KPMG legger i «trygghet».

KPMG redegjør deretter for det faktum de legger til grunn for vurderingen, både det som underbygger påstandene og «FFs svar på påstandene». Dette gjøres ved å gjengi en rekke sitater fra artikler i media, samtaler med tidligere og nåværende proffer og ansatte, spørreundersøkelsen samt uttalelser fra styreleder under kontradiksjonsprosessen. I tillegg vises det til det skriftlige varselet fra juni 2022, som gjaldt et forhold før 2018, altså utenfor KPMGs undersøkelsesperiode.

Etter vår vurdering foreligger det en rekke mangler ved denne faktumbeskrivelsen. Som redegjort for i punkt 4.5.2 over, har det for eksempel ikke funnet sted en tilfredsstillende kontradiksjonsprosess. Sitatene inneholder videre en rekke karakteristikk og beskyldninger, uten at disse underbygges eller forklares nærmere. Eksempelvis fremgår følgende på side 29:

«Hvis en proff sender melding to timer før et foredrag om at han/hun ikke kan komme fordi han/hun er syk så sender MS en melding til NN. NN overtaler så ungdommen til å komme ved å spille på skyldfølelsen til ungdommen slik at ungdommen stiller opp, selv om ungdommen har sagt han/hun er syk. Jeg har sett MS snakke til ungdommer som senere bryter ut i gråt og deretter må trøstes av NN eller andre ansatte.»

Det fremgår ikke om KPMG har fått denne beskrivelsen bekreftet fra «NN». Det er videre uklart hva som ligger i begrepet «spille på skyldfølelsen» og hva som var grunnen til at de aktuelle ungdommene brast i gråt. Det er en svakhet ved rapporten at denne typen påstander ikke er søkt avklart eller kommenteres nærmere.

Når det gjelder selve vurderingen, er denne inntatt i rapportens punkt 3.4.3. Her fremgår blant annet:

«KPMGs syn er at opplevelsene i perioden 2018-2022 beskrevet av tidligere proffer og ansatte i intervjuer og skriftlige tilbakemeldinger til KPMG fremstår som reelle og troverdige opplevelser. KPMG noterer et tydelig mønster i beskrivelsene vi har mottatt fra de tidligere

ansatte og proffer. KPMG mener det er sannsynliggjort at en rekke barn og ungdom har opplevd og faktisk har blitt utsatt for et urimelig press i perioden 2018-2022. [...]»

KPMG finner de konkrete påstandene «sannsynliggjort», uten å redegjøre for hvordan de har vurdert bevisene i den forbindelse eller hvilket beviskrav de har lagt til grunn. KPMG beskriver for eksempel ikke hvordan de vurderer informasjonen de fikk fra nåværende ansatte og proffer, som alle forklarte at de ikke kjente seg igjen i de fremsatte påstandene. KPMG behandler heller ikke betydningen av arbeidsmiljøundersøkelsen fra 2021, der det fremgår at 98 % av de spurte opplevde det som trygt eller trygt nok å delta på aktiviteter i regi av Forandringsfabrikken og 85 % mente det gikk fint for de voksne hvis det var noe de ikke ville fortelle.

Videre skriver KPMG at funnene «fører seg inn i rekken av situasjoner der FFs opplegg ikke var på de sårbare barnas premisser», uten at dette underbygges nærmere. Etter vår vurdering har KPMG unnlatt å foreta en fullstendig og selvstendig kontroll av faktum, men har i stedet basert seg på en ubegrunnet vurdering av de samlede bevisene. I tillegg unnlater KPMG å redegjøre for hvilken norm faktum er vurdert opp mot, eller hva som menes med at barn og unge har vært utsatt for et «urimelig press».

Samlet er det vår vurdering at KPMGs konklusjon bærer preg av synsing uten forankring i de faktiske forholdene KPMG selv beskriver, og uten at vurderingene og konklusjonen er knyttet opp mot en (rettslig) norm.

#### 4.6.2.4 Rapportens punkt 3.5 – «Barn og unges trygghet i et «kollektiv» der FF har kontrakt med huseier frem til september 2019»

Innledningsvis i punkt 3.5 redegjør KPMG slik for påstandene som behandles:

«I artikkel i Psykologisk.no datert 31.5.2022 beskriver flere tidligere unge proffer opplevelser av utrygghet i et «kollektiv» der FF har kontrakt med huseier. Det påstås:

- 1) At enkelte av de unge som bodde der ruset seg. Flere unge opplevde dette som utrygt og meldte fra til ansatte i FF.
- 2) At enkelte unge med psykiske lidelser som trengte behandling bodde der. Flere unge opplevde dette som utrygt og meldte fra til ansatte i FF.»

KPMG konkluderer i punkt 3.5.4 med at unge i kollektivet har opplevd «kritikkverdige hendelser», at det er «kritikkverdig at FF ikke tok tak i bekymringsmeldingene fra de to unge i kollektivet på en bedre måte» samt at oppsigelsen av leiekontrakten «kan forstås som en ulovlig gjengjeldelse mot varsling etter arbeidsmiljølovens § 2 A-1 eller som en etisk kritikkverdig behandling av en tidligere proff», jf. også rapportens punkt 5.1.3 som behandler dette.

Når det gjelder de «kritikkverdige» hendelsene i leiligheten, unnlater KPMG å redegjøre for hvilken norm faktum er vurdert opp mot. Som det fremgår av faktumbeskrivelsen i punkt 3.5.1 og 3.5.2, var de som bodde i leiligheten over 18 år. Det forhold at voksne personer opplever rus i det kollektivet de bor i, samt at andre beboere har sex foran dem, kan vanskelig subsumeres under en rettsregel der Forandringsfabrikken er pliktsubjekt. KPMG har i det hele tatt unnlatt å redegjøre for hvorfor Forandringsfabrikken skulle være ansvarlig for forholdene i kollektivet. Det ble inngått leieavtaler



mellom Forandringsfabrikken og huseier, og beboerne betalte husleie. Etter vår vurdering må leieforholdet derfor vurderes på samme måte som ethvert annet leieforhold, der utleier står uten ansvar for hva som skjer leietakerne imellom. I det minste burde dette vært vurdert av KPMG. Det er videre uklart hva KPMG legger i at Forandringsfabrikken har «bidratt økonomisk» til kollektivene, og hvilken betydning dette har.

Basert kun på punkt 3.5.4 er det vanskelig å forstå hvilket varsel det siktes til når KPMG skriver at

«måten varselet/bekymringsmeldingen ble håndtert på innebar en kritikkverdig risikovurdering der hensynet til å verne daglig leder mot kritikken i bekymringsmeldingen har veid tyngre enn hensynet til å løse de forhold det ble varslet om og fremfor alt hensynet til den de som varslet om mulige kritikkverdige forhold».

Sitatet må imidlertid leses i sammenheng med følgende uttalelse i rapportens punkt 5.1.3:

«FFs leiekontrakt med huseier ble avsluttet av FF i august 2019. Dette var kort tid etter at en av de to unge som bodde i kollektivet meldte fra om kritikkverdige forhold i FF til daværende styreleder i en SMS den 23.07.2019. Det ble meldt fra om forholdene i kollektivet og om flere andre mulige kritikkverdige forhold, herunder MS sin ledelse av virksomheten og forhold som senere ble tatt opp av Arbeidstilsynet. Behandlingen av denne meldingen og spørsmålet om dette var et varsel eller ikke, vil bli vurdert nedenfor i forbindelse med avsnittet om styrets håndtering av påstander om kritikkverdige forhold, jfr. avsnitt nedenfor.»

KPMGs vurdering fremgår deretter av rapportens punkt 5.5:

«FF har nå fått på plass en varslingsordning som tilfredsstillende regelverket. Dette har ikke vært tilfredsstillende tidligere, dvs. i perioden 2018-2022 som undersøkelsen gjelder.»

Hjort finner ikke grunn til å se nærmere på dette, all den tid Forandringsfabrikken nå har fått på plass varslingsrutiner. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved hvorfor KPMG tar opp denne problemstillingen når de ikke foretar en fullstendig vurdering av den.

Når KPMG avslutningsvis reiser problemstillingen om avslutningen av leieforholdet for boligen utgjør ulovlig gjengjeldelse etter varsling i arbeidsmiljølovens forstand, bygger dette antakelig på en uriktig rettsanvendelse. Ulovlig gjengjeldelse forutsetter at vedkommende som varslet er omfattet av varslervernet i arbeidsmiljøloven. Dette er verken vurdert eller problematisert i KPMGs rapport. Det er heller ikke foretatt en nærmere vurdering av om oppsigelsen av leieavtalen i sin karakter kan utgjøre gjengjeldelse etter arbeidsmiljøloven, da leieforholdet uansett ikke hadde sammenheng med et eventuelt arbeidsforhold. Det kanskje mest problematiske er uansett at KPMG *ikke* konkluderer, men uttaler følgende i punkt 5.1.3:

«KPMGs vurdering er at dette enten kan forstås som en ulovlig gjengjeldelse mot varsling etter arbeidsmiljølovens § 2 A-1 eller som en etisk kritikkverdig behandling av en tidligere proff. Ut fra KPMGs mandat er det ikke nødvendig å ta endelig stilling til dette.»

Med denne omtalen lar KPMG en potensielt alvorlig påstand (at det foreligger ulovlig gjengjeldelse eller etisk kritikkverdig behandling av en tidligere proff) stå åpent. Den som en anklage er rettet mot, har krav på beskyttelse av sine rettigheter. Det vil normalt tilsi at anklagen enten bekreftes eller avkreftes etter en forsvarlig bevisvurdering. Når det uansett ikke er nødvendig for KPMG å ta stilling til dette, er det svært betenkelig at KPMG likevel mener at det enten har skjedd et lovbrudd eller en etisk kritikkverdig handling.

Det er ellers uklart hva som menes med «etisk kritikkverdig behandling». Det er uansett uheldig at KPMG bruker et slikt negativt ladet begrep, uten å foreta en nærmere vurdering.

Et annet eksempel på at KPMG anvender slike negativt ladede begreper er når de avslutningsvis i punkt 3.5.4 skriver at den «ene av de to unge beskriver et selvmordsforsøk rett etter» at Forandringsfabrikken avslutter leieforholdet. Det er kritikkverdig at KPMG ikke kommenterer tilknytningen til Forandringsfabrikken nærmere. Måten dette er beskrevet på i rapporten kan gi leseren et inntrykk av at avslutningen av leieforholdet førte til et selvmordsforsøk, noe som i så fall er en svært alvorlig anklage.

Det bemerkes for øvrig at KPMGs bevisvurdering også under dette punktet fremstår som ubegrunnet.

#### **4.7 Oppsummering**

Gjennomgangen i punkt 4.1 til 4.6 viser at undersøkelsen ikke er gjennomført i henhold til alminnelig anerkjente prinsipper for granskingsarbeid. Etter vår vurdering oppfyller ikke undersøkelsen de kravene som stilles til forsvarlig saksbehandling og ivaretagelse av de berørtes rettigheter i denne typen undersøkelser. Undersøkelsen synes heller ikke å ha tatt hensyn til at funnene og KPMGs vurderinger kan lede til enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette skjerper kravene til undersøkelsen ytterligere.

Mest alvorlig er at retten til kontradiksjon ikke ivaretas, at KPMG ikke redegjør for hvilke regler om bevisvurdering og bevisbyrde de legger til grunn, og at KPMG i svært mange tilfeller ikke redegjør nærmere for hvilke normer de vurderer faktum opp mot. KPMGs vurderinger bærer derfor gjennomgående preg av å være «synsing».

Videre er det grunn til å nevne at rapporten gjennomgående bruker negativt ladede ord og begreper, og gjengir sitater med anklager og til dels alvorlige påstander rettet mot Forandringsfabrikken og navngitte medarbeidere uten at disse er nærmere vurdert og enten avkreftet eller bekreftet etter en forsvarlig bevisvurdering. Det innebærer at KPMG lar det stå åpent om det er grunnlag for anklagen eller ikke. Disse forholdene er egnet til å gi leseren inntrykk av at det er funnet bevist flere alvorlige forhold enn det det er holdepunkter for, og det bidrar generelt til unødvendig negativ omtale av berørte.

Samlet sett gir rapporten et svært begrenset beslutningsgrunnlag for Bufdir. Den manglende bevisvurderingen og den ensidige vektleggingen av påstander fra anonyme kilder uten at disse er verifisert av åpne kilder, gjør at konklusjonene i rapportens kapittel 3 ikke forsvarlig kan legges til grunn som bevist. Dersom Bufdir skal legge rapporten til grunn, må Bufdir gå gjennom faktagrunnlaget og eventuelt foreta de undersøkelsene som KPMG ikke har gjort. Bufdir må også selv ta stilling til om de forholdene som er omtalt i KPMGs rapport oppfyller det alminnelige beviskravet i forvaltningsretten,

da rapporten er en del av forberedelsen til enkeltvedtak med store konsekvenser overfor Forandringsfabrikken. Det vises i denne sammenheng til at Bufdir har et selvstendig ansvar for å opplyse saken, jf. forvaltningsloven § 17.

## NOTAT

---

Til: Forandringsfabrikken Stiftelse v/ Arild Bjørndal

Fra: Advokatfirmaet Hjort DA v/ advokatene Kristian Brandt og Håvard Nybakk Vang  
Ansvarlig advokat: Kristian Brandt

Dato: 13. januar 2023

Vår referanse: M 3821547.1

---

## VURDERING AV FORHÅNDSVARSEL FRA BUFDIR

### 1 INNLEDNING

På bakgrunn av KPMGs rapport av 27. november 2022, mottok Forandringsfabrikken den 16. desember 2022 et forhåndsvarsel fra Bufdir etter forvaltningsloven § 16. I forhåndsvarselet fremgår det at Bufdir vurderer å omgjøre vedtakene om tildeling av tilskudd for tilskuddsåret 2022 samt at de vurderer å fatte vedtak med krav om tilbakebetaling av allerede utbetalt tilskudd for samme tilskuddsår. Hjort er bedt om å foreta en vurdering av om funnene i KPMGs rapport og eventuelt andre forhold kan medføre omgjøring av tilskuddsvedtakene og krav om tilbakebetaling, slik Bufdir varsler om i forhåndsvarselet.

I forhåndsvarselet er noen av KPMGs konklusjoner oppsummert og gjengitt, og Bufdir mener at disse forholdene kan tilsa at vilkårene for tildeling og utbetaling av tilskudd ikke er oppfylt. Det er noe uklart hvilke vilkår Bufdir mener ikke var oppfylt, og på hvilken måte eventuelle vilkårsbrudd har hatt betydning for bruken av de tildelte midlene. Hverken KPMGs rapport eller Bufdirs forhåndsvarsel inneholder opplysninger som tilsier at midlene som er tildelt Forandringsfabrikken er brukt i strid med formålet eller at det foreligger forhold hos Forandringsfabrikken som gir risiko for at tildelte midler blir eller har blitt misbrukt.

Basert på forhåndsvarselet ser det ut til at Bufdir mener følgende forhold utgjør vilkårsbrudd:

- Drift og virksomhet var ikke forsvarlig
- Barn og unge er ikke ivaretatt på en trygg måte
- Organisasjonen har ikke hatt etiske retningslinjer, gode rutiner eller annet som sørger for tryggheten til barn og unge i tilbudene
- Forandringsfabrikken har ikke informert Bufdir om forhold av betydning for søknadene eller for Bufdirs vurdering av om vilkårene for å innvilge tilskudd var oppfylt

Nedenfor i punkt 2 og 3 vurderer vi om disse forholdene vil kunne føre til at Bufdirs opprinnelige vedtak om tilskudd kan anses ugyldige, og om det foreligger rettslig grunnlag for krav om tilbakebetaling.

## 2 RETTSLIGE UTGANGSPUNKTER

Tildeling av tilskudd vil normalt være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, se blant annet Lovavdelingens uttalelse i JDLOV-2005-2643. Det er ikke tvilsomt at de aktuelle tildelingsvedtakene er enkeltvedtak.

Et enkeltvedtak er rettslig bindende både for tilskuddsmyndigheten og tilskuddsmottaker. Dersom det skal gjøres endringer i vedtaket krever dette et særskilt rettslig grunnlag. I vurderingen av om det er rettslig grunnlag for å endre de aktuelle tilskuddsvedtakene, må det skilles mellom to ulike situasjoner; feil som forelå allerede på vedtakstidspunktet og etterfølgende forhold.

Hvis det viser seg at det opprinnelige vedtaket ikke skulle vært truffet eller at tilskuddsbeløpet som er tildelt var for høyt, kan vedtaket endres/omgjøres til ugunst dersom vedtaket må anses ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Et minstekrav er at det *på vedtakstidspunktet* hefter *rettslige feil* enten knyttet til hvordan vedtaket ble fattet eller til innholdet i vedtaket<sup>1</sup>. Det kan for eksempel være at det foreligger saksbehandlingsfeil eller at Bufdir ikke hadde kompetanse til å treffe vedtaket. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig for å konstatere ugyldighet at det hefter rettslige feil ved vedtaket. Hvis feilen er en såkalt tilblivelsesfeil (for eksempel saksbehandlingsfeil) fører feilen bare til ugyldighet hvis feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold. For såkalte innholdsmangler vil feilen normalt medføre ugyldighet, men ikke alltid.

Omgjøring av et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c har bare virkning fremover. Dersom Bufdir omgjør vedtakene om tilskudd, kan resterende utbetalinger stoppes. Det forhold at vedtakene anses ugyldige gir derimot ikke hjemmel eller rettslig grunnlag til å kreve tilbakebetalt allerede utbetalte midler i henhold til vedtakene. Tilbakebetaling krever at det er inntatt et særskilt vilkår om det, enten i tilskuddsvedtaket selv eller i forskriften som gjelder for tilskuddsordningen. Et generelt vilkår om tilbakebetaling i vedtaket er imidlertid normalt ikke tilstrekkelig, da det er et alminnelig forvaltningsrettslig krav om at vilkår ved begunstigende vedtak må være saklige og forholdsmessige.<sup>2</sup>

Dersom tilskuddsmottaker, etter at tilskuddsvedtaket er truffet, har brutt vilkårene for tilskuddet slik de fremkommer av tilskuddsregelverket eller vedtaket, kan vedtaket ikke omgjøres som ugyldig etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. En eventuell endring av det opprinnelige vedtaket kan imidlertid følge av vedtaket selv, jf. forvaltningsloven § 35 siste ledd. Dette betyr at det må fremgå klart av enten tilskuddsregelverket som vedtaket bygger på, eller av tilskuddsvedtaket selv at brudd på vilkårene kan føre til endring/omgjøring av vedtakene. Tilsvarende må eventuelle krav om tilbakebetaling av allerede utbetalte midler følge av tilskuddsregelverket eller av vedtaket selv.

Tilskuddsvedtakene som Bufdir vurderer å omgjøre er utformet noe forskjellig. Felles for vedtakene er at det er inntatt uttrykkelige og uttømmende vilkår for når Bufdir kan kreve tilbakebetaling av midler.

---

<sup>1</sup> Se blant annet Eckhoff/Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utg. 2022, s. 480

<sup>2</sup> Se for eksempel DFØs veileder om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger punkt 5.3.6

Disse vilkårene er basert på forskrift om tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet § 11 og regelverket for tilskuddsordningen. I Bufdirs tilskuddsbrev fra 22. juni 2020 til tiltaket *Forandringsfabrikkens arbeid på barnevernfeltet, inkludert MITT LIV-arbeidene*, som gjaldt for årene 2020, 2021 og 2022, er tilbakebetaling av midler omtalt slik:

«Bufdir kan kreve at dere tilbakebetaler hele eller deler av tilskuddet dersom:

- Dere, eller noen på deres vegne, gir ufullstendige eller ukorrekte opplysninger til Bufdir
- Dere ikke bruker midlene slik dere beskrev i søknaden og budsjettet
- Dere ikke bruker midlene i samsvar med vilkårene i tilskuddsbrevet
- Dere ikke bruker hele eller deler av tilskuddet
- Dere ikke gjennomfører tiltaket
- Dere ikke sender inn rapport og regnskap innen fristen
- Bufdir ikke godkjenner innsendt rapport og regnskap (dette gjelder uansett om tilskuddet er benyttet eller ikke)
- Bufdir utbetaler for høyt tilskudd på grunn av gale beregninger fra vår side.»

Det er benyttet tilsvarende ordlyd i de øvrige tilskuddsvedtakene. Dette angir uttømmende i hvilke tilfeller Bufdir kan kreve tilskuddet tilbakebetalt. Andre vilkårsbrudd kan med andre ord ikke medføre tilbakebetaling av allerede utbetalte midler.

Det er bare første strekpunkt som er aktuelt i denne saken når det gjelder Bufdirs forhåndsvarsel. Bufdir skriver følgende om hva som kan være grunnlag for å anse vedtakene ugyldige og som kan medføre tilbakebetaling:

«Dersom FF ikke har gitt opplysninger av betydning for søknadene eller av betydning for Bufdirs vurdering av om vilkårene for å innvilge tilskudd var oppfylt, kan dette tilsi at vedtakene må anses helt eller delvis ugyldige. Det vil i så tilfelle ikke være grunnlag for å utbetale resterende tilskudd for 2022. I så fall vil det også kunne være grunnlag for å kreve at FF betaler tilbake det som allerede er utbetalt av tilskudd for 2022.»

Bufdir synes med andre ord å legge til grunn at det som eventuelt kan tilsi at vedtakene er ugyldige og det som begrunner tilbakebetaling er at «FF ikke har gitt opplysninger». Det fremgår videre at Bufdir mener at opplysningsplikten er brutt på søknadstidspunktet, da Bufdir mener at Forandringsfabrikken ikke har «gitt opplysninger av betydning for søknadene eller av betydning for Bufdirs vurdering av om vilkårene for å innvilge tilskudd var oppfylt». Det forhold at Bufdir mener det er grunnlag for *ugyldighet*, trekker også i denne retningen, da brudd på plikten til å orientere Bufdir om relevante forhold i etterkant av vedtakstidspunktene ikke kan medføre at det opprinnelige vedtaket var ugyldig. Denne forståelsen harmonerer også godt med den presiseringen av sanksjoner ved brudd på opplysningsplikten som fremgår av tilskuddsregelverket punkt 12 «Sanksjoner ved brudd på regelverket»:

«Dersom en organisasjon eller noen som handler på dens vegne gir ufullstendig eller ukorrekte opplysninger i forbindelse med søknad om tilskudd, og dette medfører at tilskudd utbetales uberettiget eller med for stort beløp, kan tilskuddet helt eller delvis kreves tilbake. Også den dels om i utgangspunktet var berettiget tilskudd kan kreves tilbake. Hvis tilskuddet ennå ikke er utbetalt, kan det holdes helt eller delvis tilbake.» (vår understrekning)

Dette avsnittet regulerer uttrykkelig opplysninger som gis eller skulle vært gitt på søknadstidspunktet.

Etter dette må det legges til grunn at Bufdir som grunnlag for et mulig vedtak om omgjøring og tilbakebetaling mener at Forandringsfabrikken har gitt ufullstendige opplysninger i forbindelse med søknadene om de aktuelle tilskuddene.

Vi bemerker at forhåndsvarselet med fordel kunne vært utformet klarere, og det er spørsmål om forhåndsvarselet oppfylder kravene i forvaltningsloven § 16. Det er for eksempel ikke helt klart om Bufdir mener at de påståtte vilkårsbruddene som ikke dreier seg om brudd på opplysningsplikten, kan begrunne omgjøring av tilskuddsvedtakene og eventuelt tilbakebetaling. For fullstendighetens skyld vil vi nedenfor vurdere om også disse påståtte vilkårsbruddene kan medføre omgjøring og eventuelt krav om tilbakebetaling.

### **3 VURDERING**

#### **3.1 Drift og virksomhet var ikke forsvarlig**

Bufdir har fremholdt i forhåndsvarselet at Forandringsfabrikkens drift og virksomhet ikke var forsvarlig. Det er ikke nærmere beskrevet hva som ligger i et krav om «forsvarlig drift».

Det er verken i regelverket for ordningen, forskriften for ordningen, det fastsatte søknadsskjemaet eller i tilskuddsvedtakene gitt nærmere krav til virksomheten som tilskuddsmottaker driver, utover at søkerne bare kan være organisasjoner og frivillige/ideelle virksomheter som arbeider med eller har grenseflater mot barnevernet, og interesse- og brukerorganisasjoner, og at de må være registrert i enhetsregisteret, jf. regelverket punkt 3. Det fremgår ingen steder at det er et vilkår om at «drift og virksomhet skal være forsvarlig», og langt mindre hva som ligger i et slikt forsvarlighetskrav. Når det gjelder samhandlingsprosjektene, er vilkårene for tilskuddene gjennomgående knyttet opp mot tiltakene/prosjektene det søkes om og bruken av midlene. Men heller ikke i tilskuddsbrevet som gjelder driftstilskudd, er det inntatt spesifikke krav til driften av virksomheten eller krav om at denne skal være «forsvarlig».

Det er heller ikke stilt andre formelle krav til virksomheten eller driften av virksomheten, herunder krav til arbeidsmiljøet, antallet ansatte, økonomiforvaltning, lokaler eller andre forhold knyttet til driften av organisasjonen. Tilskuddsvilkårene er gjennomgående knyttet opp til *bruken* av de tildelte midlene, noe som også er det normale ved tilskuddsordninger.<sup>3</sup> Dette har sammenheng med at det det primære formålet med betingelsene for å få tilskudd og vilkårene knyttet til tilskuddet er å sikre at midlene blir brukt til formålet, og å gi tilskuddsforvalter kontrollverktøy knyttet til bruken av midlene.

---

<sup>3</sup> Se DFØs veiledning om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av en tilskuddsordning punkt 5.3.3.

Bufdir har i forhåndsvarselet pekt på at

«selv om det ikke følger direkte av vedtaksbrevet eller ordlyden i Stortingets bevilgning, [er det] et vilkår for Stortingets bevilgning at organisasjonens drift og virksomhet er forsvarlig. Det vises til at det vil være i strid med Stortingets intensjon å tildele tilskudd til organisasjoner som ikke har forsvarlig drift – og at dette er særlig viktig når fravær av forsvarlig drift innebærer at barn og unges trygghet ikke blir ivaretatt.»

Dette utsagnet har ingen rettslig forankring. Det følger videre av den alminnelige vilkårlæren i forvaltningsretten at det må være saklig sammenheng mellom vilkåret som stilles og det formålet som tilskuddsordningen skal ivareta. Når det gjelder tilskuddsregelverket for utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet, er formålet angitt slik i punkt 1:

«Ordningen skal bidra til å styrke barnevernet ved at frivillige organisasjoner og andre virksomheter kan jobbe med å forebygge problemutvikling, og å medvirke til at utsatte barn og unger får bedre hjelp til å mestre sine liv og å utvikle sine evner.»

Et eventuelt vilkår om «forsvarlig drift» har ingen saklig sammenheng med dette formålet. Det er antakelig også grunnen til at det ikke er stilt noen nærmere vilkår til driften og virksomheten i forskriften, tilskuddsregelverket eller tilskuddsvedtakene. Dersom Bufdir mente det var *særlig viktig* med forsvarlig drift for å bli tildelt tilskudd, burde dette i det minste ha kommet klart frem av tilskuddsregelverket og/eller tilskuddsvedtakene. Det måtte i tilfelle også ha fremgått klart hva som menes med «forsvarlig».

Etter vår vurdering gjelder det ikke et vilkår om at drift og virksomhet skal være forsvarlig, og eventuelle forhold som skulle tilsi at driften og virksomheten ikke er forsvarlig, kan ikke medføre omgjøring av tilskuddsvedtakene eller tilbakebetaling av utbetalte midler.

Vi bemerker for øvrig at KPMGs rapport ikke gir noen holdepunkter for at driften eller virksomheten er uforsvarlig. KPMGs rapport har ikke konkludert med at Forandringsfabrikken har overtrådt noen lover eller forskrifter som gir anvisning på «forsvarlig» drift. KPMG har for eksempel ikke vurdert eller tatt stilling til om arbeidsmiljøet ved Forandringsfabrikken tilfredstilte kravene til et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø, eller om Forandringsfabrikken har overholdt reglene i arbeidsmiljøloven som regulerer barn og unges arbeidsforhold. KPMG har heller ikke undersøkt, vurdert og konkludert med om de anonyme påstandene, hvis de legges til grunn, utgjør brudd på lover, forskrifter eller etiske retningslinjer som gir anvisning på «forsvarlig drift».

Arbeidstilsynets rapport fra 2021, som KPMG og Bufdir har vist til, gir heller ikke holdepunkter for at driften har vært uforsvarlig. Tvert om virker tilsynet som ble gjennomført å ha bidratt til forbedringer på en rekke punkter, og avvikene som ble funnet er lukket. Dersom Bufdir nå skulle gi sanksjoner for avvik som hører inn under Arbeidstilsynets ansvarsområde, uten å ha klart rettslig grunnlag for det i eget tilskuddsregelverk, bærer det mer preg av en straffesaksjon enn av oppfølging knyttet til en tilskuddsordning.



### **3.2 Barn og unge skal ivaretas på en trygg måte**

Buudir mener at opplysningene i KPMGs rapport og «opplysningene ellers i saken» kan tilsa at «vilkår om [...] at barn og unge skal ivaretas på en trygg måte» ikke var oppfylt for tilskuddsåret 2022. Det er noe uklart hvilket vilkår for tilskuddsvedtakene Buudir her sikter til.

Det gjelder et vilkår for tildelingene at Forandringsfabrikken skal ha «gode rutiner, etiske retningslinjer eller annet som sørger for tryggheten til barn og unge i tilbudene deres. Dette kan for eksempel være opplæringstiltak, referansesjekk, politiattest eller lignende for personer som jobber med barn og unge», jf. blant annet tilskuddsbrev fra Buudir 22. juni 2020, som gjaldt for tilskuddsårene 2020, 2021 og 2022. Dette er imidlertid formulert som et innsatskrav, og ikke et resultatkrav, se nedenfor under punkt 3.3.

Det ville antakelig generelt kunne stilles som et vilkår at barn og unges trygghet skal ivaretas i de prosjektene som Buudir skal tildele midler til. For at et slikt vilkår skal få et rettslig innhold, og kunne være gjenstand for sanksjoner ved brudd, må det imidlertid fremgå tydelig hva som ligger i et slikt vilkår. Dette fremgår ikke, og verken KPMG eller Buudir har gjort noe forsøk på å beskrive hva som ligger i barn og unges «trygghet». Skal man for eksempel legge tidligere proffers subjektive synspunkt til grunn som avgjørende for hva som etter tilskuddsregelverket er «trygt»? Eller er det avgjørende om det er begått lovbrudd overfor den enkelte? Vil det forhold at en ansatt har arbeidet overtid kunne karakteriseres som «utrygt»? Ingenting av dette er redegjort for av KPMG, og langt mindre av Buudir. Dette gjør at et vilkår om oppnådd «trygghet» blir vilkårlig og nær umulig å forholde seg til. Et krav om trygghet kan da heller ikke lovlig settes som vilkår for tildelingene.

Etter vår vurdering gjelder det ikke et vilkår om barn og unges trygghet i Forandringsfabrikken. Selv om vilkåret om rutiner mv. skulle tolkes som et vilkår om oppnådd trygghet, kan imidlertid brudd på dette vilkåret ikke føre til at de opprinnelige tildelingsvedtakene er ugyldige og at utbetalte midler må tilbakebetales. Vilkaåret følger ikke av forskriften eller tilskuddsregelverket, men er stilt som «betingelse for å motta tilskuddet» i tilskuddsvedtaket. For at brudd på denne betingelsen skal kunne medføre omgjøring og tilbakebetaling, må det følge uttrykkelig av tilskuddsregelverket eller vedtaket selv. Dette gjør det ikke, jf. punkt 3.1 ovenfor.

Etter vår vurdering kan tildelingsvedtakene ikke omgjøres og utbetalte midler kreves tilbakebetalt med den begrunnelse at barn og unge ikke er ivaretatt på en trygg måte.

### **3.3 Forandringsfabrikken hadde ikke retningslinjer eller liknende**

Buudir peker i forhåndsvarselet på at det «har vært et fravær av etiske retningslinjer og utilstrekkelige rutiner som sørger for trygghet for barn og unge i perioden som omfattes av undersøkelsen». Buudir mener videre at det kan foreligge brudd på vilkåret om at organisasjonen skal ha etiske retningslinjer mv.

Vilkåret om at virksomheten skal ha etiske retningslinjer, rutiner eller annet som sørger for tryggheten til barn og unge i tilbudene følger ikke av tilskuddsregelverket, men er formulert slik i tilskuddsbrevene:

«Som tilskuddsmottaker har dere ansvar for å ha gode rutiner, etiske retningslinjer eller annet som sørger for tryggheten til barn og unge i tilbudene deres. Dette kan for eksempel

være opplæringstiltak, referansesjekk, politiattest eller lignende for personer som jobber med barn og unge.»

Det at dette vilkåret ikke følger av tilskuddsregelverket, innebærer at det heller ikke er oppgitt som noe søkeren skal opplyse om i Bufdirs fastsatte søknadsskjema.

Dette vilkåret er formulert som en innsatsforpliktelse; virksomheten skal ha rutiner, retningslinjer eller liknende. Det fremgår ikke av tilskuddsbrevet hva som skal være konsekvensene dersom barn og unges trygghet i enkelttilfeller ikke blir ivaretatt, til tross for at virksomheten har rutiner, retningslinjer eller liknende som angitt i tilskuddsbrevet.

Vilkåret forplikter ikke organisasjonen til å ha retningslinjer med et bestemt innhold, men nøyer seg med å peke på enkelte eksempler som «opplæringstiltak, referansesjekk, politiattest eller lignende for personer som jobber med barn og unge». Det er heller ikke noe formkrav. Det er med andre ord ikke slik at organisasjonen nødvendigvis må ha *skriftlige* etiske retningslinjer eller andre *skriftlige* rutiner, dersom det godtgjøres at organisasjonen for eksempel har adekvate opplæringstiltak.

KPMG har i rapporten redegjort nærmere for hvilke retningslinjer, rutiner mv. Forandringsfabrikken har hatt i undersøkelsesperioden. For perioden før påstandene ble publisert i artikler på psykologisk.no våren 2022 har Forandringsfabrikken gitt utførlige beskrivelser av hvilke rutiner og retningslinjer som gjaldt. I løpet av 2022 er det i tillegg fastsatt og oppdatert en rekke skriftlige rutiner som skal sørge for barn og unges trygghet i Forandringsfabrikken's tilbud. Gitt at Bufdir gjennom tilskuddsvedtakene ikke gir anvisning på det nærmere innholdet i retningslinjer mv., er det vår vurdering at vilkåret må anses oppfylt for hele undersøkelsesperioden.

Brudd på vilkåret kan uansett ikke føre til at det opprinnelige vedtaket anses ugyldig. Som nevnt er det ikke stilt krav om dette i tilskuddsregelverket, og det var da ikke en feil at dette ikke forelå på vedtakstidspunktet. Omgjøring og tilbakebetaling forutsetter at dette følger uttrykkelig av tilskuddsregelverket eller av vedtaket selv. Det gjør det som nevnt ikke, og det er da ikke rettslig grunnlag for å omgjøre og kreve tilbakebetalt midler hvis dette vilkåret er brutt.

### **3.4 Opplysninger av betydning for søknadene eller Bufdirs vurdering av søknadene**

Bufdir fremholder i forhåndsvarselet at «[d]et fremstår videre som at FF ikke har informert Bufdir om de forhold og hendelser som vi har trukket frem eller om andre sentrale forhold av betydning for tildelingene av tilskudd». Som nevnt i punkt 2, må det på bakgrunn av forhåndsvarselet legges til grunn at Bufdir mener at Forandringsfabrikken ikke har gitt fullstendige opplysninger i søknaden, eller i alle fall *før* Bufdir traff tildelingsvedtakene.

Hvilke opplysninger Forandringsfabrikken var pliktige til å gi på søknadstidspunktet, må fastsettes på bakgrunn av «hjemmelsgrunnlaget», det vil si det regelverket som gjaldt for de enkelte tilskuddene. For alle tilskuddene som ble tildelt under ordningen tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet, fremgår det av tilskuddsregelverket hvilke opplysninger søkerne skulle gi. Dette følger blant annet av tilskuddsregelverket punkt 7.1 om «Krav til søknaden». Det fremgår at søknaden skal «inneholde en konkret beskrivelse av prosjektet», i tillegg til beskrivelse av tildelingskriteriene i regelverket punkt 5.

Søknadene skal etter punkt 7.1 i regelverket sendes på «fastsatte skjemaer». De opplysningene som etterspørres i skjemaet, sammen med kravene til innholdet i søknaden i regelverkets punkt 7, danner rammen for hvilke opplysninger søkeren plikter å gi. Dette understrekes ytterligere av at Bufdir fører kontroll med at søknaden inneholder fullstendige opplysninger for at Bufdir kan vurdere søknaden. I regelverket punkt 7.1 om krav til søknaden fremgår det:

«Dersom søknaden ikke er fullstendig, kan direktoratet sette en rimelig frist for retting. Pålegget gis skriftlig sammen med en orientering om at direktoratet kan avvise hele eller deler av søknaden, eller avgjøre søknaden basert på de ufullstendige opplysningene som er mottatt, dersom tilfredsstillende retting ikke skjer innen fristen. Direktoratet kan kreve ytterligere dokumentasjon dersom det anses nødvendig for å gjøre en vurdering av søknaden.»

Når det gjelder tilskuddsmottakers plikt til å gi Bufdir opplysninger etter at vedtak er truffet, er dette regulert i regelverket punkt 9.1, under hovedpunkt 9 om «Vilkår for tilskuddet». Om opplysningsplikten står det i punkt 9.1:

«Tilskuddsordningen er basert på et tillitsforhold mellom tilskuddsmyndigheten og søkerne. Søkerne plikter uoppfordret og løpende å gi tilskuddsforvalter alle opplysninger som har betydning for vedkommende organisasjons søknad og tilskudd, enten dette er utbetalt eller ikke.»

Det er ikke nærmere spesifisert hvilke opplysninger som skal gis, men det er naturlig å se dette i sammenheng med de kravene som knyttes til opplysninger som skal gis på søknadstidspunktet, da opplysningene som skal gis må ha «betydning for vedkommende organisasjons søknad og tilskudd». Dette må igjen knyttes opp mot opplysninger som er relevante for Bufdirs avgjørelse av søknaden, basert på de tildelingskriteriene som gjelder for den enkelte tilskuddsordning. Det må med andre ord være «tilskuddsrelevant» informasjon organisasjonen har plikt til løpende og uoppfordret å orientere Bufdir om.

Når det gjelder det som står om at tilskuddsordningen er basert på et «tillitsforhold» mellom tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker, knytter dette seg nettopp til opplysningsplikten; tilskuddet gis under forutsetning om at de innsendte opplysningene er korrekte, og at tilskuddsmottaker informerer om tilskuddsrelevante forhold. Dette er helt ordinært i de aller fleste tilskuddsordninger, og tillitsforholdet kan ikke i seg selv betraktes som et eget vilkår. Det kan for eksempel ikke utledes av dette noe vilkår om at tilskuddsmyndigheten generelt må ha «tillit» til tilskuddsmottaker.

Ellers inneholder tilskuddsregelverket og tilskuddsvedtakene vilkår om rapportering og regnskap, som knytter seg til bruken av midlene. Da Bufdir ikke har anført at Forandringsfabrikken har brutt vilkår om rapportering, går vi ikke nærmere inn på dette her.

Bufdir har som nevnt begrunnet varselet om omgjøring og tilbakebetaling med at Forandringsfabrikken før vedtakene ble truffet ga ufullstendige opplysninger. De opplysningene som Forandringsfabrikken ifølge Bufdir skulle ha opplyst om, er «de forhold og hendelser som vi har trukket frem eller om andre sentrale forhold av betydning for tildelingene av tilskudd». Det er ikke nærmere spesifisert hva «andre sentrale forhold» er.

Vi vil nedenfor se nærmere på de «hendelser» som Bufdir har trukket frem, og vurdere om dette er forhold som Forandringsfabrikken skulle ha opplyst Bufdir om.

- Fravær av retningslinjer mv.

Som nevnt under punkt 3.3, forelå det ingen plikt til å opplyse om retningslinjer mv. i søknadene. Retningslinjer mv. er stilt som en betingelse i tilskuddsbrevet for å motta tilskuddet. Det kan da ikke representere noe brudd på opplysningsplikten at det ikke er opplyst om dette i søknaden. For fullstendighetens skyld nevner vi at vår vurdering er at Forandringsfabrikken har hatt tilstrekkelige rutiner og retningslinjer i hele undersøkelsesperioden. I en slik situasjon ville det vært uhensiktsmessig å skulle opplyse Bufdir om det motsatte.

- Flere tidligere proffer beskriver utrygghet i forbindelse med presentasjoner

Påstandene ble kjent for Forandringsfabrikken gjennom artiklene i media våren 2022, og var dermed ikke kjent for Forandringsfabrikken på søknads- eller vedtakstidspunktene. Det er uansett tvilsomt om påstander om enkelthendelser fra tidligere proffer er relevant informasjon som må opplyses om til tilskuddsmyndigheten, i alle fall før påstandene eventuelt er undersøkt og avklart. Denne typen påstander sier ikke noe om bruken av de tildelte midlene eller om midlene er brukt i samsvar med formålene, og kan ikke anses som tilskuddsrelevante.

- Arbeidstilsynets tilsyn

Etter vår oppfatning ligger Arbeidstilsynets rapport utenfor det Forandringsfabrikken hadde plikt til å opplyse Bufdir om på søknadstidspunktet. Tilsynet ble gjennomført i 2021, og avvikene ble endelig lukket i 2022. Arbeidstilsynets tilsyn knytter seg til Forandringsfabrikkens etterlevelse av arbeidsmiljølovens regler. De fleste barn og unge som er involvert i tilbudene er ikke ansatte og arbeidsmiljøloven regulerer ikke forholdet mellom Forandringsfabrikken og disse. Det er ikke stilt krav til arbeidsmiljøet i tilskudsregelverket, forskriften eller i tilskuddsbrevene, og de fastsatte søknadsskjemaene oppfordrer ikke til å opplyse om denne typen forhold. Det er uansett vanskelig å se på hvilken måte dette skulle være relevant for Bufdirs vurdering av de aktuelle søknadene.

- Bekymring knyttet til hendelser på camper

Forandringsfabrikken ble gjort kjent med én alvorlig hendelse, som ble håndtert. Etter det vi har fått opplyst, har det ikke forekommet andre uheldige hendelser av en slik alvorlighetsgrad på Forandringsfabrikkens camper, så vidt Forandringsfabrikken er kjent med. Hendelsen har i seg selv ikke betydning for søknaden eller tilskuddet.

- Beskrivelser av utrygghet knyttet til hendelser i et kollektiv

De påståtte hendelsene gjaldt ikke Forandringsfabrikkens tilbud eller virksomhet, og er ikke tilskuddsrelevante.

- Metodikken i undersøkelsene

Metodikken i undersøkelsene får gjennomgående gode tilbakemeldinger, og Forandringsfabrikken har ikke hatt plikt til å opplyse om at KPMG eller andre skulle mene at metodikken har enkelte mangler.

- Forandringsfabrikkens organisasjonsform og vedtekter medfører et demokratisk underskudd

Det er ikke stilt krav til den interne organiseringen for å søke om eller bli tildelt tilskudd. Bufdir er ellers godt kjent med den interne organiseringen av Forandringsfabrikken gjennom søknader om tilskudd gjennom mange år.

Etter vår vurdering hadde ikke Forandringsfabrikken plikt til å orientere Bufdir om de «hendelser» som Bufdir har trukket frem. Det foreligger da heller ikke grunnlag for at tilskuddsvedtakene er ugyldige og for at utbetalte midler skal tilbakebetales.

#### **4 KRAV OM FORHOLDSMESSIGHET OG LIKEBEHANDLING**

Selv om Bufdir skulle komme til at det foreligger brudd på vilkårene som kan medføre omgjøring og tilbakebetaling, må Bufdir foreta en vurdering av om disse reaksjonene vil være forholdsmessige. Det gjelder riktignok ingen generelle krav om forholdsmessighet etter norsk forvaltningsrett.<sup>4</sup> Det må imidlertid kunne oppstilles et krav til forholdsmessighet ved bruk av forvaltningssanksjoner, herunder omgjøring av begunstigende vedtak ved brudd på forutsetninger for vedtaket.<sup>5</sup> Elementene som inngår i forholdsmessighetsvurderingen er om tiltaket er egnet, nødvendig og rimelig. Dersom formålet kan realiseres med andre, mindre inngripende tiltak, vil vedtaket ikke være forholdsmessig. I denne saken kan det for eksempel vurderes om Bufdir kan oppnå det samme ved å stille konkrete vilkår til Forandringsfabrikken. Bufdir har ikke foretatt en vurdering av forholdsmessigheten i forhåndsvarselet, noe som utgjør en klar svakhet ved forhåndsvarselet.

Videre mener vi Bufdir må vurdere om omgjøring og tilbakebetaling overfor Forandringsfabrikken er i samsvar med den praksisen Bufdir har overfor andre tilskuddsmottakere. Etter norsk forvaltningsrett gjelder det et forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Forbudet er en del av den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk i forvaltningen, som bygger på rettspraksis, jf. bl.a. Rt-2011-111 (avsnitt 66), der Høyesterett uttaler at det er «et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp at like tilfeller skal behandles likt».

#### **5 KONKLUSJON**

På denne bakgrunn er vår konklusjon at det er ikke grunnlag for å omgjøre de aktuelle tilskuddsvedtakene og kreve tilbakebetalt allerede utbetalte midler for tilskuddsåret 2022.

---

<sup>4</sup> Jf. bl.a. Rt-2011-304 (avsnitt 56)

<sup>5</sup> Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett* (2015) s. 139

# HJORT

## NOTAT

---

Til: Forandringsfabrikken Stiftelse v/ Arild Bjørndal

Fra: Advokatfirmaet Hjort DA v/ advokatene Kristian Brandt og Håvard Nybakk Vang  
Ansvarlig advokat: Kristian Brandt

Dato: 13. januar 2023

Vår referanse: M 3821547.1

---

## VURDERING AV KPMGS UNDERSØKELSE

### 1 INNLEDNING

På oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har KPMG gjennomført en undersøkelse av mulige kritikkverdige forhold i Forandringsfabrikken i perioden 2018 til 2022. Undersøkelsen var foranlediget av den negative medieomtalen Forandringsfabrikken var gjenstand for våren 2022, et skriftlig varsel Bufdir mottok i juni 2022 fra en forelder samt en rapport fra Arbeidstilsynet i 2021. Et av formålene med undersøkelsen var å skaffe informasjon for å vurdere det videre samarbeidet mellom Forandringsfabrikken og Bufdir.

KPMG har angitt følgende fire hovedtemaer for undersøkelsen: 1) «barn og unges trygghet», 2) «undersøkelsene og metodisk kvalitet», 3) «forholdet mellom styret og daglig leder: hvordan ble kritikken håndtert?», og 4) «Bufdirs krav og rutiner med hensyn til samarbeidspartnere og søkere/mulige tilskuddsmottakere som involverer barn og unge». I rapporten av 27. november 2022 konkluderer KPMG med at det foreligger kritikkverdige forhold i tilknytning til samtlige hovedtemaer.

På bakgrunn av opplysningene som fremgår av KPMGs rapport, mottok Forandringsfabrikken 16. desember 2022 et forhåndsvarsel fra Bufdir etter forvaltningsloven § 16. I forhåndsvarselet fremgår det at Bufdir vurderer å omgjøre vedtakene om tildeling av tilskudd samt at de vurderer å fatte vedtak med krav om tilbakebetaling av allerede utbetalt tilskudd for tilskuddsåret 2022.

Hjort er bedt om å foreta en vurdering av KPMGs undersøkelse. Vurderingene våre av KPMGs undersøkelse er konsentrert om rapportens punkt 3 «Barn og unges trygghet», da Bufdir i hovedsak bygger forhåndsvarselet på opplysninger derfra. Når det gjelder rapportens punkt 4 «FFs undersøkelser og rapporter om disse», påpeker vi at denne delen av undersøkelsen i langt mindre grad er preget av de metodiske svakhetene vi avdekket i rapportens punkt 3.

Våre vurderinger er basert på følgende dokumenter:

- Rapport fra KPMG av 27. november 2022
- Retningslinjer for undersøkelsen av 30. august 2022
- Faktagrunnlag, oversendt Forandringsfabrikken for kontradiksjon
- Forandringsfabrikkens kommentarer til faktagrunnlaget
- Diverse retningslinjer og rutiner for Forandringsfabrikken
- Tilskuddsbrev og Forandringsfabrikkens søknader om tilskudd for den aktuelle perioden

I tillegg har vi hatt samtaler med Arild Bjørndal, Marit Sanner og Hilde Ordemann.

Vår hovedkonklusjon er oppsummert i punkt 2 nedenfor. I punkt 3 redegjør vi for det rettslige rammeverket for eksterne undersøkelser, før vi i punkt 4 foretar en vurdering av KPMGs undersøkelse.

## **2 HOVEDKONKLUSJON**

Oppsummert er vår hovedkonklusjon at KPMGs undersøkelse ikke er gjennomført i henhold til alminnelig anerkjente prinsipper for denne typen undersøkelser.

## **3 RETTSLIGE RAMMER FOR EKSTERNE UNDERSØKELSER**

Det finnes ingen lover eller forskrifter som direkte regulerer gjennomføringen av eksterne undersøkelser. De rettslige rammene er derfor i stor grad basert på ulovfestet rett.

Hvis oppdragsgiver for undersøkelsen er et offentlig organ, vil forvaltningslovens alminnelige regler om saksbehandling gjelde for gjennomføringen. Dette innebærer blant annet at reglene om habilitet og taushetsplikt får anvendelse. Videre vil også alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling gjelde.<sup>1</sup> Dersom undersøkelsen er en del av forberedelsen av et enkeltvedtak, gjelder også reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven, og da særlig reglene i forvaltningsloven kapittel IV.

Uavhengig av hvem som er oppdragsgiver, må undersøkelser følge alminnelig anerkjente prinsipper, slik disse kommer til uttrykk i blant annet NOU 2009: 9 «Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner».<sup>2</sup> Det er for eksempel sikker rett at enhver undersøkelse må ivareta grunnleggende rettssikkerhetsgarantier, slik som hensynet til kontradiksjon, vern mot selvinkriminering mv.<sup>3</sup>

Ved gjennomføringen av eksterne undersøkelser, er det vanlig å anvende Advokatforeningens retningslinjer for private granskinger, så langt de passer. Disse retningslinjene gir anvisning på forsvarlig saksbehandling i eksterne undersøkelser og benyttes rutinemessig i granskinger eller undersøkelser gjennomført av advokater og andre, på oppdrag fra både offentlige og private virksomheter. Advokatforeningens retningslinjer er ikke rettslig bindende, men er å regne som

---

<sup>1</sup> I juridisk teori er det tatt til orde for at de samme hensyn og forsvarlighetskrav gjør seg gjeldende for både offentlig og private undersøkelser, se Bjønness-Jacobsen. *Gransking etter aksjelovene* (2022) s. 265 og Welstad. *Gransking av Johan Giertsen* (2009) punkt 2.

<sup>2</sup> Se også Giertsen, *Gransking* (2008)

<sup>3</sup> Se bl.a. Giertsen. *Gransking* (2008) kap. 5 og 7.

anbefalinger for advokater som er medlem av Advokatforeningen. Ettersom retningslinjene er Advokatforeningens egne, har de ikke direkte betydning for undersøkelser gjennomført av andre yrkesgrupper. Retningslinjene gir imidlertid uttrykk for alminnelig anerkjente prinsipper for granskingsarbeid, bygget på blant annet NOU 2009: 9, og har derfor hatt stor betydning for eksterne undersøkelser/granskinger generelt. Mange av problemstillingene som behandles i retningslinjene, har relevans også for granskinger utført av andre faggrupper enn advokater. Retningslinjene gir blant annet uttrykk for grunnleggende rettssikkerhetshensyn og saksbehandlingsprinsipper for granskingsarbeid.

Det fremgår ikke av KPMGs rapport om Advokatforeningens retningslinjer er lagt til grunn for undersøkelsen. Selv om KPMG ikke var rettslig forpliktet til å gjennomføre undersøkelsen etter Advokatforeningens retningslinjer, er det likevel etter vår vurdering grunnlag for å vurdere undersøkelsen etter prinsippene for private granskinger, slik disse er nedfelt der. Som det fremgår av Bufdirs behovsbeskrivelse, var et av formålene med undersøkelsen å skaffe informasjon for å vurdere om samarbeidet med Forandringsfabrikken kunne fortsette, og det ligger i dette at undersøkelsen kunne lede til et enkeltvedtak fra Bufdir om omgjøring av tilskuddsvedtakene. Det står dermed mye på spill for Forandringsfabrikken, noe som underbygger at det må stilles klare rettssikkerhetskrav til saksbehandlingen og innholdet i rapporten. Det er for øvrig ikke opplyst i KPMGs rapport om forvaltningslovens alminnelige regler er lagt til grunn eller om reglene for saksforberedelse av enkeltvedtak er fulgt.

I punkt 4 nedenfor, vil vi foreta en vurdering av følgende forhold ved KPMGs undersøkelse:

- Mandat og retningslinjer for undersøkelsen
- Innhenting av opplysninger
- Beviskrav og bevisvurdering
- Ivaretagelsen av Forandringsfabrikkens rettssikkerhet, herunder retten til kontradiksjon
- Overordnet om vurderingene i rapporten

## **4 VURDERINGER AV KPMGS RAPPORT**

### **4.1 Mandat for undersøkelsen**

#### **4.1.1 Rettslig utgangspunkt**

I henhold til alminnelige prinsipper for granskingsarbeid skal rammene for undersøkelsen fastlegges i et mandat, jf. forutsetningsvis Advokatforeningens retningslinjer punkt 2.1. Her fremgår det at ansvaret for å «fastsette mandatet for granskningen og rammene for granskingsutvalgets arbeid» tilligger oppdragsgiveren. I kommentaren til retningslinjene punkt 2.1 heter det videre at

«Mandatet må være presist og klart formulert. Hvis det er uklarhet i mandatet, er det granskingsutvalgets ansvar å gi en tilbakemelding til oppdragsgiver med hensyn til eventuelle tolkningsspørsmål. [...]»

Innenfor mandatets rammer har granskerne rett og plikt til å utrede og vurdere saksforholdet. Det er derfor viktig at mandatet utarbeides både presist og vidt nok, slik at det er egnet til å svare ut de forholdene oppdragsgiver ønsker undersøkt. Mandatet bør videre avklare hva undersøkelsen skal ende



opp i, herunder om granskerne skal drøfte om normer og regler er overtrådt og om subjektiv skyld skal vurderes.<sup>4</sup> Mandatet er av den grunn viktig for å sikre forutberegneligheten til de berørte.

#### 4.1.2 Vurdering

Hjort har ikke mottatt dokumentasjon som tilsier at det er utarbeidet et eget mandat for KPMGs undersøkelse. I rapportens punkt 2.1 «Bakgrunn og KPMGs mandat», har KPMG i stedet gjengitt deler av Bufdirs behovsbeskrivelse fra utlysningen av oppdraget. På side 80 i rapporten er behovsbeskrivelsen tatt inn i sin helhet, med unntak av punkt 3 «Krav til tjenesten som tilbyder skal levere».

I behovsbeskrivelsen punkt 2 er det angitt at «hovedfokuset» for undersøkelsen skal være «metodiske og etiske problemstillinger knyttet til FF involvering av barn og unge i deres fremgangsmåter og konsekvenser for FFs troverdighet som samarbeidspartner for Bufdir». Videre opplistes tre punkter som beskriver «krav og forventninger fra Bufdir til FF», og som undersøkelsen skal ta utgangspunkt i. Derneft opplistes en rekke spørsmål undersøkelsen skal besvare.

Spørsmålene er i seg selv presist formulert. Det er imidlertid vanskelig å forstå hvilke forhold de knytter seg til, og hva som skal inngå i undersøkelsen, uten å ha kunnskap om innholdet i medieomtalen samt rapporten fra Arbeidstilsynet. I tillegg mangler behovsbeskrivelsen en nærmere redegjørelse for hva som menes med sentrale begreper som «etiske problemstillinger» og «tryggheten til barn og unge». Etter Hjorts vurdering gir behovsbeskrivelsen derfor en upresis ramme for undersøkelsen, da den verken angir hvilke faktiske omstendigheter som skal undersøkes eller hvilke (rettslige) normer funnene skal vurderes mot.

KPMG har et selvstendig ansvar for å søke å få avklart uklarheter knyttet til mandatet. Under punkt 2.1 på side 11 i rapporten redegjør KPMG sin forståelse av behovsbeskrivelsen. Det heter:

«Undersøkelsen skal omfatte påstander om mulige kritikkverdige forhold med tilknytning til Bufdirs ansvarsområde som har kommet fram i offentligheten. Flere enkeltpersoner har påstått og varslet om mulige kritikkverdige forhold i offentligheten. Kritikkverdige forhold er manglende etterlevelse av lover, regler og etiske retningslinjer. Bufdir har pekt på noen generelle etiske krav og forventninger som er relevante, herunder at tilskuddsordningen er basert på et tillitsforhold mellom Bufdir og FF. Bufdir har presisert at saken reiser metodiske og etiske problemstillinger og stilt flere konkrete spørsmål som ønskes besvart. [...]»

Dette er en ren gjengivelse av behovsbeskrivelsen, uten at det klarlegges nærmere for de faktiske omstendighetene som skal kartlegges eller hvilke normer funnene skal vurderes mot. Heller ikke her er det redegjort for hva som menes med «etiske problemstillinger». Videre er det uklart hva KPMG legger i «at tilskuddsordningen er basert på et tillitsforhold mellom Bufdir og FF».

Etter vår vurdering er behovsbeskrivelsen dermed ikke utformet på en slik måte at den gir en hensiktsmessig og dekkende ramme for undersøkelsen. Dette er egnet til å svekke forutberegneligheten for de berørte partene.

---

<sup>4</sup> Se blant annet Giertsen, *Gransking* (2008) kapittel 13 og NOU 2009: 9 punkt 22.1

## **4.2 Retningslinjer for undersøkelsen**

### **4.2.1 Rettslig utgangspunkt**

I henhold til alminnelige prinsipper for granskingsarbeid bør det i tillegg utarbeides retningslinjer for undersøkelsen. I Advokatforeningens retningslinjer er dette regulert i punkt 4.1:

«Granskningsutvalget bør så snart det er praktisk mulig utarbeide retningslinjer for utvalgets arbeid, herunder om informasjonsinnhenting, saksbehandling og berørte parter rettigheter. [...]»

I kommentaren til punkt 4.1 heter det at retningslinjene

«i så stor grad som mulig [må] tilpasses formålet med den aktuelle granskning. Dersom granskningen har karakter av etterforskning, herunder drøftelse av skyld, må utvalget særlig påse at kravene til kontradiksjon og de berørtes rettssikkerhet ivaretas.»

Etter punkt 4.1 bør retningslinjene regulere «informasjonsinnhenting, saksbehandling og berørte parter rettigheter». I henhold til kommentaren kan dette blant annet omfatte regulering av nåværende og tidligere ansattes medvirkning, retten til å la seg bistå av advokat, tillitsvalgt eller annen rådgiver, gjennomføring av intervjuer, herunder om det skal skrives referater og/eller benyttes lydopptak, adgangen til å holde vitner anonyme og hvordan granskerne skal forholde seg til dette, sikring av bevis, utforming av rapporten etc. I tillegg bør retningslinjene behandle rutiner for kontradiksjon samt berørte parter rett til innsyn før endelig rapport foreligger.

### **4.2.2 Vurdering**

Hjort har mottatt KPMGs retningslinjer for undersøkelsen datert 30. august 2022. Disse retningslinjene inneholder følgende bestemmelser under punkt 3 «Rammeverk for undersøkelsen»: «Objektivitet», «Faktagrunnlaget», «Oppfordring om deltakelse – Frivillighet», «Tillitsperson», «Intervjuets innhold», «Referat», «Anonymitet» og «Personvern».

Etter Hjorts vurdering burde bestemmelsene vært utformet mer detaljert. Dette gjelder ikke minst siden KPMG ikke har henvist til andre retningslinjer og standarder, for eksempel Advokatforeningens retningslinjer. Retningslinjene burde for eksempel inneholdt nærmere opplysninger om hvordan innhentet informasjon skal håndteres. En betydelig svakhet ved retningslinjene er at de ikke inneholder bestemmelser om berørte parter rettigheter i forbindelse med undersøkelsen, verken rutiner knyttet til kontradiksjon eller prosedyren for fremleggelse av rapporten. Retningslinjene behandler heller ikke hvordan retten til å avgi anonyme forklaringer står seg mot retten til kontradiksjon.

## **4.3 Innhenting av opplysninger**

### **4.3.1 Rettslig utgangspunkt**

I henhold til forsvarlighetsprinsippet for granskingsarbeid, har granskerne plikt til å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig. I Advokatforeningens retningslinjer er dette regulert i punkt 5.1:

«Granskningsutvalget skal påse at saken er så godt opplyst som mulig. Utvalget skal i den forbindelse innhente de opplysninger som anses nødvendige. Forklaringer av betydning for utvalgets konklusjoner bør avgis direkte til utvalget.»

Granskerne skal innhente de opplysningene som anses nødvendige for å utføre en forsvarlig undersøkelse innenfor mandatet. I kommentaren til retningslinjene punkt 5.1 er det presisert at en forutsetning for rapportens troverdighet, er et så korrekt faktum som mulig, noe som «forutsetter at granskingsutvalget undersøker et representativt materiale». Normalt vil det dreie seg om dokumenter fra oppdragsgiver og de berørte partene og samtaler med aktuelle personer.

Videre følger det av Advokatforeningens retningslinjer punkt 5.3 at både forklaringer og dokumenter som innhentes må sikres på en betryggende måte. Bakgrunnen for dette er at man skal ivareta hensynet til etterprøvnbarhet, slik at grunnleggende krav til rettsikkerhet, forutberegnelighet og kontradiksjon ivaretas. De som deltar i samtaler, vil videre ha rett til å gjøre seg kjent med og kommentere relevante forklaringer fra andre som relaterer seg til vedkommende.<sup>5</sup>

I utgangspunktet bør samtaler gjennomføres uten at andre enn granskerne og intervjuobjektet samt vedkommendes eventuelle rådgiver er til stede, jf. forutsetningsvis Advokatforeningens retningslinjer punkt 6.4. I kommentaren til retningslinjen er dette begrunnet i hensynet til å få frem en fri, korrekt og upåvirket forklaring. Dersom berørte likevel skulle ønske å være til stede, åpner bestemmelsen for det. Det må da foretas en interesseavveining mellom den berørtes behov for å være til stede og granskerens interesse i å motta en fri forklaring.

#### 4.3.2 Vurdering

I vedlegg 2 til rapporten er det inntatt en oversikt over dokumentene KPMG har gjennomgått. Det dreier seg om dokumenter fra Forandringsfabrikken, Arbeidstilsynet, Bufdir, tidligere ansatte og proffer samt artikler i media. Oversikten består av 232 punkter. Hjort har ikke grunnlag for å vurdere om den innhentede dokumentasjonen utgjør et representativt utvalg. Redegjørelsen for KPMGs gjennomgang av dokumentasjon i rapportens punkt 2.4.4 fremstår imidlertid som grundig.

I rapportens punkt 2.4.5.1 fremgår det at KPMG hadde samtaler med 26 personer. Det dreier seg om tidligere ansatte og proffer i Forandringsfabrikken, nåværende ansatte i Forandringsfabrikken, nåværende proffer som arbeider på kontoret i Oslo (såkalt fagkonsulenter) samt nåværende ansatte i Bufdir. Av tidligere ansatte og proffer ble det gjennomført samtaler med henholdsvis fem og tre personer. Dette synes å være et begrenset utvalg, all den tid en sentral del av undersøkelsen handler om hvordan proffene har hatt det i møter med og i relasjoner til Forandringsfabrikken.

Det fremgår av KPMGs rapport at den ene anonyme personen henviste KPMG til andre personer, som også er anonyme. Det er i hovedsak fra disse personene kritikken mot Forandringsfabrikken kommer. Det er en klar risiko for at disse anonyme personene ikke har opptrådt uavhengig av hverandre, og at forklaringene kan være samordnet. KPMG problematiserer ikke denne åpenbare svakheten ved utvalget av intervjupersoner. Denne måten å velge ut intervjupersoner på gjør at det også kan reises spørsmål ved representativiteten av utvalget av intervjupersoner.

---

<sup>5</sup> Se NOU 2009: 9 punkt 25.3.1 og 25.3.3

Videre fremgår det av rapportens punkt 2.4.6 at KPMG underveis mottok en rekke tips til ytterligere intervjuobjekter. Da det ikke var nok tid til å gjennomføre samtaler med disse, innhentet KPMG informasjon gjennom en skriftlig undersøkelse. Det er noe uklart hvor mange det dreide seg om. KPMG oppgir at de til sammen har vært i kontakt med «34 tidligere ansatte og proffer», samtidig som de oppgir at av de 26 personene de har snakket med, er seks av disse ansatt i Bufdir. Det synes å innebære at 14 personer besvarte den skriftlige undersøkelsen. Dette er imidlertid ikke klart ut fra beskrivelsen i rapporten. Etter vår vurdering er det derfor ikke mulig å få klarhet i hvor mange personer KPMG har vært i kontakt med, utover de 26 personene de har gjennomført samtaler med.

En betydelig svakhet med måten KPMG har innhentet opplysninger på er at flere tidligere ansatte og proffer har fått forklare seg anonymt. Det følger av grunnleggende prinsipper for granskingsarbeid at vektlegging av bevis fra anonyme kilder i en undersøkelse går på bekostning av rapportens troverdighet. Dette gjelder særlig fordi anonymitet begrenser mulighetene for kontradiksjon og verifisering av mottatte forklaringer.<sup>6</sup> Se nærmere om dette i punkt 4.4 og 4.5. KPMG har for øvrig heller ikke oppgitt hvor mange som har forklart seg anonymt. Det fremgår flere steder i rapporten at det dreier seg om «[e]n rekke av de tidligere ansatte og proffer», noe som skulle tilsi at enkelte forklarte seg under fullt navn. Rapporten inneholder imidlertid ingen opplysninger om at ikke alle samtalenes er gjennomført anonymt.

Videre er det etter vår oppfatning grunn til å stille spørsmål ved at det i samtalenes med fagkonsulentene stilte et medlem av styret i Forandringsfabrikken, jf. rapportens punkt 2.4.5.4. Som redegjort for i punkt 4.3.1 kan det være egnet til å påvirke innholdet i forklaringen dersom andre enn granskerne og intervjuobjektet er til stede. KPMG har ikke redegjort hvorfor styremedlemmet deltok i samtalenes eller interesseavveiningen som skal foretas i den forbindelse.

## **4.4 Beviskrav og bevisvurdering**

### **4.4.1 Rettslig utgangspunkt**

I henhold til alminnelige prinsipper for granskingsarbeid, skal beviskravet for undersøkelser som hovedregel være alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det vil si at det må foreligge mer enn 50 prosent sannsynlighet for å legge et faktum til grunn. Kravene til bevis vil imidlertid avhenge av sakens karakter. Det kan derfor tenkes at det må stilles strengere krav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt.<sup>7</sup> Advokatforeningens retningslinjer fastslår derfor at granskerne skal «gjøre rede for hvilke regler om bevisvurdering og bevisbyrde [de] har lagt til grunn», jf. punkt 5.6.

I tråd med alminnelige prinsipper for bevisvurdering må granskernes konklusjon baseres på en helhetsvurdering av det samlede bevismaterialet. Granskerne bør i den forbindelse vurdere bevisenes relevans, herunder gjøre seg opp en mening om forklaringer og dokumenters gyldighet og betydning sett hen til mandatets problemstillinger. Hvis konklusjonen utelukkende er fundert på en ubegrunnet vurdering av såkalt «samlet beviskraft», vil det være egnet til å svekke undersøkelsens troverdighet.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Se NOU 2009: 9 punkt 25.4

<sup>7</sup> Se blant annet Bjønness-Jacobsen. (2022) s. 290, med videre henvisninger, samt forslag til Advokatforeningens reviderte retningslinjer punkt 4.6.

<sup>8</sup> Se nærmere Bjønness-Jacobsen. (2022) s. 292.

I kommentaren til Advokatforeningens retningslinjer punkt 5.6 er det videre pekt på at granskerne kun «skal bygge på vurderinger og konklusjoner som kan henføres til åpne kilder, og at granskningsutvalget ikke kan bruke fortrolig informasjon direkte som avgjørelsesgrunnlag». Videre fremgår følgende:

«En forklaring gitt under løfte om anonymitet kan ikke tjene som en del av det faktiske grunnlaget for granskningsrapporten. Kan granskningsutvalget ikke verifisere eller underbygge informasjon gitt ved for eksempel tips, er forholdet ikke forsvarlig klarlagt. Vurderingene og standpunktene i en granskning må kunne godtgjøres og underbygges av opplysninger innhentet fra åpne kilder som kan undergis kontradiksjon.»

Videre vises det til følgende uttalelse fra NOU 2009: 9 punkt 25.4:

«Vektlegging av bevis fra anonyme kilder i en undersøkelsesrapport vil gå på bekostning av rapportens troverdighet. Dette gjelder særlig fordi et løfte om fortrolighet begrenser mulighetene for kontradiktorisk behandling. [...]

En forklaring gitt under løfte om anonymitet kan imidlertid ikke tjene som en del av det faktiske grunnlaget. [...] Vurderingene og standpunktene i undersøkelsesrapporten må kunne godtgjøres og underbygges av opplysninger innhentet fra åpne kilder og undergitt kontradiksjon.»

#### 4.4.2 Vurdering

Verken rapporten eller retningslinjene for undersøkelsen inneholder informasjon om hvilke regler for bevisvurdering og bevisbyrde KPMG har lagt til grunn. Dette er en klar svakhet ved undersøkelsen.

Vi kan heller ikke lese ut av de konkrete vurderingene i rapporten hvilke regler om bevisvurdering og bevisbyrde KPMG har anvendt. Etter vår vurdering unnlater KPMG å foreta en fullstendig og selvstendig kontroll av det faktum de avdekker, men baserer seg i stedet på en ubegrunnet vurdering av de samlede bevisene i saken.<sup>9</sup> Dette er gjennomgående for vurderingene i rapporten. Et eksempel er KPMGs konklusjon i rapporten punkt 3.6.3, som gjelder barn og unges trygghet på treff og camper organisert av Forandringsfabrikken. KPMG konkludere slik:

«KPMG har intervjuet tidligere ansatte og proffer som har beskrevet enkelte tilfeller av hendelser knyttet til seksuell omgang og noen bekymringer som ikke har blitt fulgt opp på en god nok måte av ansatte i FF. KPMG har ikke hatt mulighet for å kunne undersøke faktagrunnlaget for slike påstander innenfor rammen av denne undersøkelsen. KPMG mener det er sannsynlig at det har forekommet flere uønskede hendelser slik som beskrevet og at tiltak for å forebygge og følge opp ikke har vært gode nok.»

Konklusjonen om at det er «sannsynlig» at det har forekommet flere uønskede hendelser er ikke begrunnet nærmere under henvisning til det faktiske grunnlaget som er innhentet. Tvert om sier KPMG at de *ikke* har undersøkt faktagrunnlaget for påstandene nærmere.

---

<sup>9</sup> Se blant annet vurderingen i punkt 3.4.3 og 3.5.4, der KPMG finner påstandene sannsynliggjort, uten å redegjøre nærmere for hvordan vurderer bevisene eller hvilket beviskrav de legger til grunn.

Vi bemerker for øvrig at det er noe merkelig at KPMG har gjennomført samtaler med åtte tidligere og tolv nåværende ansatte og proffer, samtidig som forklaringene til de tidligere ansatte og proffene gjennomgående synes å bli tillagt avgjørende vekt, uten at dette er begrunnet nærmere. Hvorfor bevisverdien skulle være større knyttet til forklaringer fra tidligere ansatte og proffer enn forklaringene fra nåværende ansatte og proffer er ikke vurdert eller forklart nærmere i rapporten.

Videre er det etter vår vurdering lagt for stor vekt på de anonyme forklaringene i KPMGs bevisvurdering. Det følger av klar granskingspraksis at for at KPMG skal kunne legge et faktum til grunn, må det godtgjøres og underbygges av opplysninger innhentet fra åpne kilder som er undergitt kontradiksjon. Om bruken av anonyme kilder uttaler KPMG følgende i rapportens punkt 2.4.7:

«Uavhengig av disse begrensninger i kontradiksjonsprosessen, er det etter KPMGs oppfatning mulig å foreta helhetsvurderinger av om påstandene fremstår som sannsynlige eller ikke. KPMG må likevel ta forbehold, men vi mener å ha godt grunnlag basert på de detaljerte opplysninger vi har mottatt fra de 34 tidligere ansatte og proffer vi har vært i kontakt med, herunder de 8 som har vært intervjuet og mønsteret i deres forklaringer samt annen dokumentasjon f.eks. beskrivelser fra navngitte tidligere ansatte og proffer i artikler i media og skriftlig varsel til Bufdir i juni 2022 etter en rekke medieoppslag i Psykologisk.no. Nærmere detaljer i dette fremgår av vurderingene i pkt. i kapitlene nedenfor.»

Vi er ikke enige i denne vurderingen, og kan ikke se at KPMG har godtgjort at de i tilstrekkelig grad har kunnet bygge på andre åpne kilder som kan verifisere informasjonen gitt i de anonyme samtaler. En rekke av de forholdene som fremkommer gjennom de anonyme samtaler er derfor ikke forsvarlig klarlagt, og kan ikke legges til grunn.

## **4.5 Ivaretagelsen av Forandringsfabrikkens rettsikkerhet, herunder retten til kontradiksjon**

### **4.5.1 Rettslig utgangspunkt**

I henhold til alminnelig prinsipper for granskingsarbeid skal de berørtes rettigheter ivaretas gjennom hele prosessen. Grunnleggende rettigheter er retten til innsyn og kontradiksjon. I NOU 2009: 9 fremgår blant annet følgende om dette:

«Kontradiktorisk behandling for en undersøkelseskomisjon vil innebære at den berørte som får sitt forhold undersøkt, må få varsel om dette og ha rett til å gjøre seg kjent med og til å uttale seg om sitt forhold, typisk ved å få og kunne bidra med opplysninger, rydde misforståelser av veien eller imøtegå opplysninger fremskaffet av andre. [...]

Innsyn er en forutsetning for kontradiksjon [...]. Den berørte har rett til informasjon av betydning for sitt eget forhold, og innsyn kan være en forutsetning for å kunne imøtegå argumentasjonen kommisjonen besitter.»<sup>10</sup>

Retten til kontradiksjon er behandlet i Advokatforeningens retningslinjer punkt 6.3. Det heter:

---

<sup>10</sup> NOU 2009: 9 punkt 27.3.1 og 27.3.3.2

«Den berørte bør på anmodning gjøres kjent med granskningsutvalgets opplysninger av betydning for vedkommende, så fremt det kan skje uten skade for undersøkelsen eller for tredjepart. [...]»

Videre fremgår følgende om omfanget av innsynsretten i kommentaren til punkt 6.3:

«Omfanget og innholdet av det som forelegges den berørte, må være tilstrekkelig til at vedkommende forsvarlig kan ivareta sine interesser, og må fastlegges på bakgrunn av alvoret i og omfanget av saken. [...]»

Retten til kontradiksjon må dermed være reell, i den forstand at de berørte får tilstrekkelig og forsvarlig informasjon om de forholdene granskerne vil bygge konklusjonen på.

Andre sentrale rettigheter er retten til å la seg bistå på alle trinn av undersøkelsen samt retten til forhåndsinformasjon om rapportens innhold til den eller de som får sitt forhold undersøkt.<sup>11</sup>

I tillegg kan det i denne saken reises spørsmål ved om undersøkelsen er en del av forberedelsen til et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Partene i saken har i så fall rett til partsinnsyn etter reglene i forvaltningsloven §§ 18 og 19. I tillegg har parten rett til uoppfordret å bli foreholdt opplysninger etter forvaltningsloven § 17 andre og tredje ledd. Det er ikke omtalt noe sted i rapporten om forvaltningsloven er lagt til grunn for undersøkelsen. Dette er en klar svakhet, da eventuelle brudd på saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven på undersøkelsesstadiet kan ha betydning for et eventuelt etterfølgende vedtaks gyldighet.

#### 4.5.2 Vurdering

KPMG beskriver kontradiksjonsprosessen i rapportens punkt 2.4.7. Det heter:

«Kontradiksjon er ivaretatt ved at den som har blitt intervjuet er blitt gjort kjent med saken og faktiske opplysninger som er av betydning for eget forhold. [...]»

Tidslinje og utkast til faktagrunnlag på vesentlige punkter er forelagt styreleder (AB) og tidligere daglig leder (MS) i FF for kommentarer i sluttfasen. [...]

En rekke av de tidligere ansatte og proffer KPMG har intervjuet har ønsket å være anonyme overfor nåværende ansatte og fagkonsulenter i FF. KPMG har i intervjuene stilt detaljerte spørsmål til de tidligere ansatte og proffer som har påstander om kritikkverdige forhold, f.eks. når hendelsen skjedde, hvem som var involvert, om det var eventuelle vitner til hendelsen (e), hvor ofte hendelsen forekom, om det ble forsøkt varslet internt etc. På grunn av manges ønske om å være anonym har KPMG ikke kunnet videreformidle disse mer detaljerte opplysningene til tidligere daglig leder (MS) og til styreleder i FF (AB).»

Hjort har mottatt faktagrunnlaget som ble forelagt styreleder og tidligere daglig leder. I faktagrunnlaget har KPMG inntatt en rekke påstander og sitater fra media. Deretter fremgår det at KPMG

---

<sup>11</sup> Se Advokatforeningens retningslinjer punkt 6.2 og 6.5 samt NOU 2009: 9 punkt 27.3.4 og 27.3.5

har snakket med tidligere ansatte og proffer som bekrefter påstandene, uten å gå nærmere inn på dette. For eksempel fremgår følgende under påstander knyttet til sceneopptreden:

«KPMG har intervjuet 3 tidligere proffer i perioden 2018-2022 som beskriver at de selv har følt seg presset til å si ting på scenen som de ikke har følt seg komfortable med».

I delen av det forelagte faktagrunnlaget som omhandler det psykososiale arbeidsmiljøet er dette riktignok noe mer utfyllende beskrevet.

Etter Hjorts vurdering oppfyller ikke dette retten til kontradiksjon, verken etter alminnelige prinsipper for gransking eller saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Innsyn er en forutsetning for å kunne imøtegå den argumentasjonen granskerne vil bygge sine vurderinger på. I denne saken er imidlertid verken omfanget eller innholdet av den informasjonen det gis innsyn i tilstrekkelig til at styreleder og tidligere daglig leder forsvarlig kunne ivareta Forandringsfabrikkens interesser. Basert på faktagrunnlaget var det ikke mulig å ta stilling til hva som utgjorde det faktum KPMG ville bygge sine vurderinger på. Det dreide seg om en rekke udokumenterte medieuttalelser, som ikke underbygges nærmere enn at KPMG hevder at noen få tidligere ansatte og proffer kjente seg igjen. Det fremgår heller ikke hvordan påstandene er forsøkt validert. Forandringsfabrikken har dermed ikke hatt en reell mulighet til å kommentere og imøtegå opplysninger av betydning for dens eget forhold, og har således ikke fått utøve kontradiksjon.

KPMG har begrunnet denne måten å fremstille faktagrunnlaget på med at forklaringene ble gitt anonymt. Dette kan imidlertid ikke begrunne at de berørte fratras retten til kontradiksjon. KPMG skulle da ha søkt å få verifisert de faktiske opplysningene gjennom andre, åpne kilder.

I tillegg finner vi grunn til å påpeke at KPMGs fremstilling og gjengivelse av kontradiksjonsprosessen i den løpende teksten, er uryddig. I rapportens punkt 3.4.2 «FFs svar på påstandene», 3.6.2 «FFs svar på påstandene om kritikkverdige forhold» og 3.7.2 «FFs svar på påstandene om kritikkverdige forhold» gjengir KPMG uttalelser gitt i samtaler med nåværende fagkonsulenter samt en uttalelse fra folkehøgskolen der proffcampene ble arrangert. Disse uttalelsene er gjengitt umiddelbart etter uttalelsene fra styreleder og tidligere daglig leder, gitt i forbindelse med kontradiksjonsprosessen, og fremstår dermed som en del av kontradiksjonen. Det som fremkommer i samtaler med fagkonsulentene og andre involverte er imidlertid en del av faktagrunnlaget, ikke kontradiksjonsprosessen. Denne fremstillingen er uheldig, da den er egnet til å gi leseren inntrykk av at det er funnet færre bevis som taler til fordel for Forandringsfabrikken enn det som faktisk er tilfellet. Fremstillingen er også egnet til å så tvil om KPMGs samlede bevisvurdering.

## **4.6 Overordnet om vurderingene i rapporten**

### **4.6.1 Rettslig utgangspunkt**

Rapporten er grunnlaget for de berørte og allmennhetens vurdering av granskernes arbeid. Rapporten er også ment å skulle være et beslutningsgrunnlag for Bufdir. Det fremgår av Bufdirs forhåndsvarsel til Forandringsfabrikken 16. desember 2022 at rapporten er brukt som grunnlag for et varsel om omgjøring av tilskuddsvedtak og krav om tilbakebetaling. Hensynet til undersøkelsens troverdighet og betydning som beslutningsgrunnlag tilsier at rapporten på en objektiv måte viser at alle momenter i saken er vurdert, samtidig som granskerne gir en grundig begrunnelse for sine standpunkter og de



vurderingene som er gjort.<sup>12</sup> Advokatforeningens retningslinjer punkt 8.1 angir følgende om innholdet i rapporten:

«En granskningsrapport skal inneholde en beskrivelse av det saksforhold utvalget er bedt om å utrede, samt utvalgets vurdering av dette saksforholdet i tråd med oppdragsgivers mandat.»

Dette er videre utdypet i kommentaren til punkt 8.1:

«Det er hensiktsmessig at granskningsrapporten redegjør for mandatet, herunder endringer og presiseringer i dette, samt granskningsutvalgets arbeid. Hvilke kriterier granskningsutvalgets funn er vurdert opp mot, bør også fremgå.

[...] Gode begrunnelser vil øke tilliten til konklusjonene i rapporten, og vil også medføre at utvalgets kritikk i større grad kan aksepteres eller at enkeltindivider i større grad kan forsones seg med kritikken. Begrunnelsesplikten representerer et grunnleggende krav til en forsvarlig saksbehandling.»

#### 4.6.2 Vurdering

##### 4.6.2.1 Overordnet

Rapporten inneholder en rekke vurderinger som ikke tilfredsstillende alminnelig aksepterte granskingsprinsipper. Vi vil belyse dette ved å trekke frem tre sentrale vurderinger i rapporten.

##### 4.6.2.2 Rapportens punkt 3.3 – «Barn og unge og samtykke»

Innledningsvis i rapportens punkt 3.3 fremgår det at påstandene om kritikkverdige forhold relatert til samtykke hovedsakelig er rettet mot barn og unges deltakelse i scenepresentasjoner og foredrag.

KPMG konkluderer i punkt 3.3.3 med at det ikke er gitt tilstrekkelig informasjon, og at det ikke er innhentet dekkende samtykker. KPMG skriver ikke i klartekst hvilke normer de mener er brutt. Vi legger imidlertid til grunn at KPMG viser til personvernforordningens (GDPR) krav om behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 (eventuelt artikkel 9), samt retten til informasjon etter artikkel 13 og 14. KPMG lister opp ni informasjonstyper som de konkluderer med mangler. Listen er i stor grad sammenfallende med ordlyden i personvernforordningen artikkel 13. KPMG henviser videre til en hovedregel om at barn ikke har rettslig handleevne når det gjelder behandling av personopplysninger, jf. vergemålsloven § 9.

KPMG bygger her på flere uriktige rettslige utgangspunkter. For det første vil denne typen opplysninger gjelde «personlige tilhøve», slik at det er barneloven § 30, ikke vergemålsloven § 9 som gir foreldrene rett og plikt til å ta avgjørelser på vegne av barnet, jf. vergemålsloven § 1 første ledd siste punktum. Større betydning har det at KPMG uriktig legger til grunn en forutsetning om at muntlige foredrag faller inn under personvernregelverkets saklige anvendelsesområde.

Personopplysningsloven og GDPR får anvendelse på «helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger» og på «ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller

---

<sup>12</sup> Se NOU 2009: 9 punkt 31.2

skal inngå i et register», jf. personopplysningsloven § 2 og GDPR artikkel 2 nr. 1. Muntlig deling av personopplysninger, herunder deling av personopplysninger om seg selv eller andre fra en scene, er verken automatisert eller inngår i et register, og rammes derfor ikke av personvernregelverket. Med mindre foredragene ble tatt opp på film eller lydopptak, faller de dermed i sin helhet utenfor det regelverket KPMG har konkludert med at er brutt.

#### 4.6.2.3 Rapportens punkt 3.4 – «Barn og unges trygghet i forbindelse med scenepresentasjoner og foredrag»

Innledningsvis i punkt 3.4 redegjør KPMG slik for påstandene som behandles:

«I artikler i media i perioden mai og juni beskriver en rekke tidligere unge proffer og ansatte opplevelser av utrygghet knyttet til scenepresentasjoner. Det påstås at unge ble bedt om/presset til å fortelle personlige sensitive opplysninger om seg selv og egen familie på scenen som de i etterkant har angret på, at unge ble presset av ansatte til å delta på scenen selv om de sa de ikke følte seg friske og at unge ble kjeftet på bak scenen.»

Det fremgår ikke hvilken norm eventuelle funn knyttet til påstandene skal vurderes opp mot, herunder hva KPMG legger i «trygghet».

KPMG redegjør deretter for det faktum de legger til grunn for vurderingen, både det som underbygger påstandene og «FFs svar på påstandene». Dette gjøres ved å gjengi en rekke sitater fra artikler i media, samtaler med tidligere og nåværende proffer og ansatte, spørreundersøkelsen samt uttalelser fra styreleder under kontradiksjonsprosessen. I tillegg vises det til det skriftlige varselet fra juni 2022, som gjaldt et forhold før 2018, altså utenfor KPMGs undersøkelsesperiode.

Etter vår vurdering foreligger det en rekke mangler ved denne faktumbeskrivelsen. Som redegjort for i punkt 4.5.2 over, har det for eksempel ikke funnet sted en tilfredsstillende kontradiksjonsprosess. Sitatene inneholder videre en rekke karakteristikk og beskyldninger, uten at disse underbygges eller forklares nærmere. Eksempelvis fremgår følgende på side 29:

«Hvis en proff sender melding to timer før et foredrag om at han/hun ikke kan komme fordi han/hun er syk så sender MS en melding til NN. NN overtaler så ungdommen til å komme ved å spille på skyldfølelsen til ungdommen slik at ungdommen stiller opp, selv om ungdommen har sagt han/hun er syk. Jeg har sett MS snakke til ungdommer som senere bryter ut i gråt og deretter må trøstes av NN eller andre ansatte.»

Det fremgår ikke om KPMG har fått denne beskrivelsen bekreftet fra «NN». Det er videre uklart hva som ligger i begrepet «spille på skyldfølelsen» og hva som var grunnen til at de aktuelle ungdommene brast i gråt. Det er en svakhet ved rapporten at denne typen påstander ikke er søkt avklart eller kommenteres nærmere.

Når det gjelder selve vurderingen, er denne inntatt i rapportens punkt 3.4.3. Her fremgår blant annet:

«KPMGs syn er at opplevelsene i perioden 2018-2022 beskrevet av tidligere proffer og ansatte i intervjuer og skriftlige tilbakemeldinger til KPMG fremstår som reelle og troverdige opplevelser. KPMG noterer et tydelig mønster i beskrivelsene vi har mottatt fra de tidligere

ansatte og proffer. KPMG mener det er sannsynliggjort at en rekke barn og ungdom har opplevd og faktisk har blitt utsatt for et urimelig press i perioden 2018-2022. [...]»

KPMG finner de konkrete påstandene «sannsynliggjort», uten å redegjøre for hvordan de har vurdert bevisene i den forbindelse eller hvilket beviskrav de har lagt til grunn. KPMG beskriver for eksempel ikke hvordan de vurderer informasjonen de fikk fra nåværende ansatte og proffer, som alle forklarte at de ikke kjente seg igjen i de fremsatte påstandene. KPMG behandler heller ikke betydningen av arbeidsmiljøundersøkelsen fra 2021, der det fremgår at 98 % av de spurte opplevde det som trygt eller trygt nok å delta på aktiviteter i regi av Forandringsfabrikken og 85 % mente det gikk fint for de voksne hvis det var noe de ikke ville fortelle.

Videre skriver KPMG at funnene «fører seg inn i rekken av situasjoner der FFs opplegg ikke var på de sårbare barnas premisser», uten at dette underbygges nærmere. Etter vår vurdering har KPMG unnlatt å foreta en fullstendig og selvstendig kontroll av faktum, men har i stedet basert seg på en ubegrunnet vurdering av de samlede bevisene. I tillegg unnlater KPMG å redegjøre for hvilken norm faktum er vurdert opp mot, eller hva som menes med at barn og unge har vært utsatt for et «urimelig press».

Samlet er det vår vurdering at KPMGs konklusjon bærer preg av synsing uten forankring i de faktiske forholdene KPMG selv beskriver, og uten at vurderingene og konklusjonen er knyttet opp mot en (rettslig) norm.

#### 4.6.2.4 Rapportens punkt 3.5 – «Barn og unges trygghet i et «kollektiv» der FF har kontrakt med huseier frem til september 2019»

Innledningsvis i punkt 3.5 redegjør KPMG slik for påstandene som behandles:

«I artikkel i Psykologisk.no datert 31.5.2022 beskriver flere tidligere unge proffer opplevelser av utrygghet i et «kollektiv» der FF har kontrakt med huseier. Det påstås:

- 1) At enkelte av de unge som bodde der ruset seg. Flere unge opplevde dette som utrygt og meldte fra til ansatte i FF.
- 2) At enkelte unge med psykiske lidelser som trengte behandling bodde der. Flere unge opplevde dette som utrygt og meldte fra til ansatte i FF.»

KPMG konkluderer i punkt 3.5.4 med at unge i kollektivet har opplevd «kritikkverdige hendelser», at det er «kritikkverdig at FF ikke tok tak i bekymringsmeldingene fra de to unge i kollektivet på en bedre måte» samt at oppsigelsen av leiekontrakten «kan forstås som en ulovlig gjengjeldelse mot varsling etter arbeidsmiljølovens § 2 A-1 eller som en etisk kritikkverdig behandling av en tidligere proff», jf. også rapportens punkt 5.1.3 som behandler dette.

Når det gjelder de «kritikkverdige» hendelsene i leiligheten, unnlater KPMG å redegjøre for hvilken norm faktum er vurdert opp mot. Som det fremgår av faktumbeskrivelsen i punkt 3.5.1 og 3.5.2, var de som bodde i leiligheten over 18 år. Det forhold at voksne personer opplever rus i det kollektivet de bor i, samt at andre beboere har sex foran dem, kan vanskelig subsumeres under en rettsregel der Forandringsfabrikken er pliktsubjekt. KPMG har i det hele tatt unnlatt å redegjøre for hvorfor Forandringsfabrikken skulle være ansvarlig for forholdene i kollektivet. Det ble inngått leieavtaler

mellom Forandringsfabrikken og huseier, og beboerne betalte husleie. Etter vår vurdering må leieforholdet derfor vurderes på samme måte som ethvert annet leieforhold, der utleier står uten ansvar for hva som skjer leietakerne imellom. I det minste burde dette vært vurdert av KPMG. Det er videre uklart hva KPMG legger i at Forandringsfabrikken har «bidratt økonomisk» til kollektivene, og hvilken betydning dette har.

Basert kun på punkt 3.5.4 er det vanskelig å forstå hvilket varsel det siktes til når KPMG skriver at

«måten varselet/bekymringsmeldingen ble håndtert på innebar en kritikkverdig risikovurdering der hensynet til å verne daglig leder mot kritikken i bekymringsmeldingen har veid tyngre enn hensynet til å løse de forhold det ble varslet om og fremfor alt hensynet til den de som varslet om mulige kritikkverdige forhold».

Sitatet må imidlertid leses i sammenheng med følgende uttalelse i rapportens punkt 5.1.3:

«FFs leiekontrakt med huseier ble avsluttet av FF i august 2019. Dette var kort tid etter at en av de to unge som bodde i kollektivet meldte fra om kritikkverdige forhold i FF til daværende styreleder i en SMS den 23.07.2019. Det ble meldt fra om forholdene i kollektivet og om flere andre mulige kritikkverdige forhold, herunder MS sin ledelse av virksomheten og forhold som senere ble tatt opp av Arbeidstilsynet. Behandlingen av denne meldingen og spørsmålet om dette var et varsel eller ikke, vil bli vurdert nedenfor i forbindelse med avsnittet om styrets håndtering av påstander om kritikkverdige forhold, jfr. avsnitt nedenfor.»

KPMGs vurdering fremgår deretter av rapportens punkt 5.5:

«FF har nå fått på plass en varslingsordning som tilfredsstillende regelverket. Dette har ikke vært tilfredsstillende tidligere, dvs. i perioden 2018-2022 som undersøkelsen gjelder.»

Hjort finner ikke grunn til å se nærmere på dette, all den tid Forandringsfabrikken nå har fått på plass varslingsrutiner. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved hvorfor KPMG tar opp denne problemstillingen når de ikke foretar en fullstendig vurdering av den.

Når KPMG avslutningsvis reiser problemstillingen om avslutningen av leieforholdet for boligen utgjør ulovlig gjengjeldelse etter varsling i arbeidsmiljølovens forstand, bygger dette antakelig på en uriktig rettsanvendelse. Ulovlig gjengjeldelse forutsetter at vedkommende som varslet er omfattet av varslervernet i arbeidsmiljøloven. Dette er verken vurdert eller problematisert i KPMGs rapport. Det er heller ikke foretatt en nærmere vurdering av om oppsigelsen av leieavtalen i sin karakter kan utgjøre gjengjeldelse etter arbeidsmiljøloven, da leieforholdet uansett ikke hadde sammenheng med et eventuelt arbeidsforhold. Det kanskje mest problematiske er uansett at KPMG *ikke* konkluderer, men uttaler følgende i punkt 5.1.3:

«KPMGs vurdering er at dette enten kan forstås som en ulovlig gjengjeldelse mot varsling etter arbeidsmiljølovens § 2 A-1 eller som en etisk kritikkverdig behandling av en tidligere proff. Ut fra KPMGs mandat er det ikke nødvendig å ta endelig stilling til dette.»

Med denne omtalen lar KPMG en potensielt alvorlig påstand (at det foreligger ulovlig gjengjeldelse eller etisk kritikkverdig behandling av en tidligere proff) stå åpent. Den som en anklage er rettet mot, har krav på beskyttelse av sine rettigheter. Det vil normalt tilsi at anklagen enten bekreftes eller avkreftes etter en forsvarlig bevisvurdering. Når det uansett ikke er nødvendig for KPMG å ta stilling til dette, er det svært betenkelig at KPMG likevel mener at det enten har skjedd et lovbrudd eller en etisk kritikkverdig handling.

Det er ellers uklart hva som menes med «etisk kritikkverdig behandling». Det er uansett uheldig at KPMG bruker et slikt negativt ladet begrep, uten å foreta en nærmere vurdering.

Et annet eksempel på at KPMG anvender slike negativt ladede begreper er når de avslutningsvis i punkt 3.5.4 skriver at den «ene av de to unge beskriver et selvmordsforsøk rett etter» at Forandringsfabrikken avslutter leieforholdet. Det er kritikkverdig at KPMG ikke kommenterer tilknytningen til Forandringsfabrikken nærmere. Måten dette er beskrevet på i rapporten kan gi leseren et inntrykk av at avslutningen av leieforholdet førte til et selvmordsforsøk, noe som i så fall er en svært alvorlig anklage.

Det bemerkes for øvrig at KPMGs bevisvurdering også under dette punktet fremstår som ubegrunnet.

#### **4.7 Oppsummering**

Gjennomgangen i punkt 4.1 til 4.6 viser at undersøkelsen ikke er gjennomført i henhold til alminnelig anerkjente prinsipper for granskingsarbeid. Etter vår vurdering oppfyller ikke undersøkelsen de kravene som stilles til forsvarlig saksbehandling og ivaretagelse av de berørtes rettigheter i denne typen undersøkelser. Undersøkelsen synes heller ikke å ha tatt hensyn til at funnene og KPMGs vurderinger kan lede til enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette skjerper kravene til undersøkelsen ytterligere.

Mest alvorlig er at retten til kontradiksjon ikke ivaretas, at KPMG ikke redegjør for hvilke regler om bevisvurdering og bevisbyrde de legger til grunn, og at KPMG i svært mange tilfeller ikke redegjør nærmere for hvilke normer de vurderer faktum opp mot. KPMGs vurderinger bærer derfor gjennomgående preg av å være «synsing».

Videre er det grunn til å nevne at rapporten gjennomgående bruker negativt ladede ord og begreper, og gjengir sitater med anklager og til dels alvorlige påstander rettet mot Forandringsfabrikken og navngitte medarbeidere uten at disse er nærmere vurdert og enten avkreftet eller bekreftet etter en forsvarlig bevisvurdering. Det innebærer at KPMG lar det stå åpent om det er grunnlag for anklagen eller ikke. Disse forholdene er egnet til å gi leseren inntrykk av at det er funnet bevist flere alvorlige forhold enn det det er holdepunkter for, og det bidrar generelt til unødvendig negativ omtale av berørte.

Samlet sett gir rapporten et svært begrenset beslutningsgrunnlag for Bufdir. Den manglende bevisvurderingen og den ensidige vektleggingen av påstander fra anonyme kilder uten at disse er verifisert av åpne kilder, gjør at konklusjonene i rapportens kapittel 3 ikke forsvarlig kan legges til grunn som bevist. Dersom Bufdir skal legge rapporten til grunn, må Bufdir gå gjennom faktagrunnlaget og eventuelt foreta de undersøkelsene som KPMG ikke har gjort. Bufdir må også selv ta stilling til om de forholdene som er omtalt i KPMGs rapport oppfyller det alminnelige beviskravet i forvaltningsretten,

da rapporten er en del av forberedelsen til enkeltvedtak med store konsekvenser overfor Forandringsfabrikken. Det vises i denne sammenheng til at Bufdir har et selvstendig ansvar for å opplyse saken, jf. forvaltningsloven § 17.

## NOTAT

Til: Forandringsfabrikken Stiftelse v/ Arild Bjørndal

Fra: Advokatfirmaet Hjort DA v/ advokatene Kristian Brandt og Håvard Nybakk Vang  
Ansvarlig advokat: Kristian Brandt

Dato: 13. januar 2023

Vår referanse: M 3821547.1

## VURDERING AV FORHÅNDSVARSEL FRA BUFDIR

### 1 INNLEDNING

På bakgrunn av KPMGs rapport av 27. november 2022, mottok Forandringsfabrikken den 16. desember 2022 et forhåndsvarsel fra Bufdir etter forvaltningsloven § 16. I forhåndsvarselet fremgår det at Bufdir vurderer å omgjøre vedtakene om tildeling av tilskudd for tilskuddsåret 2022 samt at de vurderer å fatte vedtak med krav om tilbakebetaling av allerede utbetalt tilskudd for samme tilskuddsår. Hjort er bedt om å foreta en vurdering av om funnene i KPMGs rapport og eventuelt andre forhold kan medføre omgjøring av tilskuddsvedtakene og krav om tilbakebetaling, slik Bufdir varsler om i forhåndsvarselet.

I forhåndsvarselet er noen av KPMGs konklusjoner oppsummert og gjengitt, og Bufdir mener at disse forholdene kan tilsa at vilkårene for tildeling og utbetaling av tilskudd ikke er oppfylt. Det er noe uklart hvilke vilkår Bufdir mener ikke var oppfylt, og på hvilken måte eventuelle vilkårsbrudd har hatt betydning for bruken av de tildelte midlene. Hverken KPMGs rapport eller Bufdirs forhåndsvarsel inneholder opplysninger som tilsier at midlene som er tildelt Forandringsfabrikken er brukt i strid med formålet eller at det foreligger forhold hos Forandringsfabrikken som gir risiko for at tildelte midler blir eller har blitt misbrukt.

Basert på forhåndsvarselet ser det ut til at Bufdir mener følgende forhold utgjør vilkårsbrudd:

- Drift og virksomhet var ikke forsvarlig
- Barn og unge er ikke ivaretatt på en trygg måte
- Organisasjonen har ikke hatt etiske retningslinjer, gode rutiner eller annet som sørger for tryggheten til barn og unge i tilbudene
- Forandringsfabrikken har ikke informert Bufdir om forhold av betydning for søknadene eller for Bufdirs vurdering av om vilkårene for å innvilge tilskudd var oppfylt

Nedenfor i punkt 2 og 3 vurderer vi om disse forholdene vil kunne føre til at Bufdirs opprinnelige vedtak om tilskudd kan anses ugyldige, og om det foreligger rettslig grunnlag for krav om tilbakebetaling.

## 2 RETTSLIGE UTGANGSPUNKTER

Tildeling av tilskudd vil normalt være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, se blant annet Lovavdelingens uttalelse i JDLOV-2005-2643. Det er ikke tvilsomt at de aktuelle tildelingsvedtakene er enkeltvedtak.

Et enkeltvedtak er rettslig bindende både for tilskuddsmyndigheten og tilskuddsmottaker. Dersom det skal gjøres endringer i vedtaket krever dette et særskilt rettslig grunnlag. I vurderingen av om det er rettslig grunnlag for å endre de aktuelle tilskuddsvedtakene, må det skilles mellom to ulike situasjoner; feil som forelå allerede på vedtakstidspunktet og etterfølgende forhold.

Hvis det viser seg at det opprinnelige vedtaket ikke skulle vært truffet eller at tilskuddsbeløpet som er tildelt var for høyt, kan vedtaket endres/omgjøres til ugunst dersom vedtaket må anses ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Et minstekrav er at det *på vedtakstidspunktet* hefter *rettslige feil* enten knyttet til hvordan vedtaket ble fattet eller til innholdet i vedtaket<sup>1</sup>. Det kan for eksempel være at det foreligger saksbehandlingsfeil eller at Bufdir ikke hadde kompetanse til å treffe vedtaket. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig for å konstatere ugyldighet at det hefter rettslige feil ved vedtaket. Hvis feilen er en såkalt tilblivelsesfeil (for eksempel saksbehandlingsfeil) fører feilen bare til ugyldighet hvis feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold. For såkalte innholdsmangler vil feilen normalt medføre ugyldighet, men ikke alltid.

Omgjøring av et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c har bare virkning fremover. Dersom Bufdir omgjør vedtakene om tilskudd, kan resterende utbetalinger stoppes. Det forhold at vedtakene anses ugyldige gir derimot ikke hjemmel eller rettslig grunnlag til å kreve tilbakebetalt allerede utbetalte midler i henhold til vedtakene. Tilbakebetaling krever at det er inntatt et særskilt vilkår om det, enten i tilskuddsvedtaket selv eller i forskriften som gjelder for tilskuddsordningen. Et generelt vilkår om tilbakebetaling i vedtaket er imidlertid normalt ikke tilstrekkelig, da det er et alminnelig forvaltningsrettslig krav om at vilkår ved begunstigende vedtak må være saklige og forholdsmessige.<sup>2</sup>

Dersom tilskuddsmottaker, etter at tilskuddsvedtaket er truffet, har brutt vilkårene for tilskuddet slik de fremkommer av tilskuddsregelverket eller vedtaket, kan vedtaket ikke omgjøres som ugyldig etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. En eventuell endring av det opprinnelige vedtaket kan imidlertid følge av vedtaket selv, jf. forvaltningsloven § 35 siste ledd. Dette betyr at det må fremgå klart av enten tilskuddsregelverket som vedtaket bygger på, eller av tilskuddsvedtaket selv at brudd på vilkårene kan føre til endring/omgjøring av vedtakene. Tilsvarende må eventuelle krav om tilbakebetaling av allerede utbetalte midler følge av tilskuddsregelverket eller av vedtaket selv.

Tilskuddsvedtakene som Bufdir vurderer å omgjøre er utformet noe forskjellig. Felles for vedtakene er at det er inntatt uttrykkelige og uttømmende vilkår for når Bufdir kan kreve tilbakebetaling av midler.

---

<sup>1</sup> Se blant annet Eckhoff/Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utg. 2022, s. 480

<sup>2</sup> Se for eksempel DFØs veileder om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger punkt 5.3.6



Disse vilkårene er basert på forskrift om tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet § 11 og regelverket for tilskuddsordningen. I Bufdirs tilskuddsbrev fra 22. juni 2020 til tiltaket *Forandringsfabrikkens arbeid på barnevernfeltet, inkludert MITT LIV-arbeidene*, som gjaldt for årene 2020, 2021 og 2022, er tilbakebetaling av midler omtalt slik:

«Bufdir kan kreve at dere tilbakebetaler hele eller deler av tilskuddet dersom:

- Dere, eller noen på deres vegne, gir ufullstendige eller ukorrekte opplysninger til Bufdir
- Dere ikke bruker midlene slik dere beskrev i søknaden og budsjettet
- Dere ikke bruker midlene i samsvar med vilkårene i tilskuddsbrevet
- Dere ikke bruker hele eller deler av tilskuddet
- Dere ikke gjennomfører tiltaket
- Dere ikke sender inn rapport og regnskap innen fristen
- Bufdir ikke godkjenner innsendt rapport og regnskap (dette gjelder uansett om tilskuddet er benyttet eller ikke)
- Bufdir utbetaler for høyt tilskudd på grunn av gale beregninger fra vår side.»

Det er benyttet tilsvarende ordlyd i de øvrige tilskuddsvedtakene. Dette angir uttømmende i hvilke tilfeller Bufdir kan kreve tilskuddet tilbakebetalt. Andre vilkårsbrudd kan med andre ord ikke medføre tilbakebetaling av allerede utbetalte midler.

Det er bare første strekpunkt som er aktuelt i denne saken når det gjelder Bufdirs forhåndsvarsel. Bufdir skriver følgende om hva som kan være grunnlag for å anse vedtakene ugyldige og som kan medføre tilbakebetaling:

«Dersom FF ikke har gitt opplysninger av betydning for søknadene eller av betydning for Bufdirs vurdering av om vilkårene for å innvilge tilskudd var oppfylt, kan dette tilsi at vedtakene må anses helt eller delvis ugyldige. Det vil i så tilfelle ikke være grunnlag for å utbetale resterende tilskudd for 2022. I så fall vil det også kunne være grunnlag for å kreve at FF betaler tilbake det som allerede er utbetalt av tilskudd for 2022.»

Bufdir synes med andre ord å legge til grunn at det som eventuelt kan tilsi at vedtakene er ugyldige og det som begrunner tilbakebetaling er at «FF ikke har gitt opplysninger». Det fremgår videre at Bufdir mener at opplysningsplikten er brutt på søknadstidspunktet, da Bufdir mener at Forandringsfabrikken ikke har «gitt opplysninger av betydning for søknadene eller av betydning for Bufdirs vurdering av om vilkårene for å innvilge tilskudd var oppfylt». Det forhold at Bufdir mener det er grunnlag for *ugyldighet*, trekker også i denne retningen, da brudd på plikten til å orientere Bufdir om relevante forhold i etterkant av vedtakstidspunktene ikke kan medføre at det opprinnelige vedtaket var ugyldig. Denne forståelsen harmonerer også godt med den presiseringen av sanksjoner ved brudd på opplysningsplikten som fremgår av tilskuddsregelverket punkt 12 «Sanksjoner ved brudd på regelverket»:

«Dersom en organisasjon eller noen som handler på dens vegne gir ufullstendig eller ukorrekte opplysninger i forbindelse med søknad om tilskudd, og dette medfører at tilskudd utbetales uberettiget eller med for stort beløp, kan tilskuddet helt eller delvis kreves tilbake. Også den dels om i utgangspunktet var berettiget tilskudd kan kreves tilbake. Hvis tilskuddet ennå ikke er utbetalt, kan det holdes helt eller delvis tilbake.» (vår understrekning)

Dette avsnittet regulerer uttrykkelig opplysninger som gis eller skulle vært gitt på søknadstidspunktet.

Etter dette må det legges til grunn at Bufdir som grunnlag for et mulig vedtak om omgjøring og tilbakebetaling mener at Forandringsfabrikken har gitt ufullstendige opplysninger i forbindelse med søknadene om de aktuelle tilskuddene.

Vi bemerker at forhåndsvarselet med fordel kunne vært utformet klarere, og det er spørsmål om forhåndsvarselet oppfylder kravene i forvaltningsloven § 16. Det er for eksempel ikke helt klart om Bufdir mener at de påståtte vilkårsbruddene som ikke dreier seg om brudd på opplysningsplikten, kan begrunne omgjøring av tilskuddsvedtakene og eventuelt tilbakebetaling. For fullstendighetens skyld vil vi nedenfor vurdere om også disse påståtte vilkårsbruddene kan medføre omgjøring og eventuelt krav om tilbakebetaling.

### **3 VURDERING**

#### **3.1 Drift og virksomhet var ikke forsvarlig**

Bufdir har fremholdt i forhåndsvarselet at Forandringsfabrikkens drift og virksomhet ikke var forsvarlig. Det er ikke nærmere beskrevet hva som ligger i et krav om «forsvarlig drift».

Det er verken i regelverket for ordningen, forskriften for ordningen, det fastsatte søknadsskjemaet eller i tilskuddsvedtakene gitt nærmere krav til virksomheten som tilskuddsmottaker driver, utover at søkerne bare kan være organisasjoner og frivillige/ideelle virksomheter som arbeider med eller har grenseflater mot barnevernet, og interesse- og brukerorganisasjoner, og at de må være registrert i enhetsregisteret, jf. regelverket punkt 3. Det fremgår ingen steder at det er et vilkår om at «drift og virksomhet skal være forsvarlig», og langt mindre hva som ligger i et slikt forsvarlighetskrav. Når det gjelder samhandlingsprosjektene, er vilkårene for tilskuddene gjennomgående knyttet opp mot tiltakene/prosjektene det søkes om og bruken av midlene. Men heller ikke i tilskuddsbrevet som gjelder driftstilskudd, er det inntatt spesifikke krav til driften av virksomheten eller krav om at denne skal være «forsvarlig».

Det er heller ikke stilt andre formelle krav til virksomheten eller driften av virksomheten, herunder krav til arbeidsmiljøet, antallet ansatte, økonomiforvaltning, lokaler eller andre forhold knyttet til driften av organisasjonen. Tilskuddsvilkårene er gjennomgående knyttet opp til *bruken* av de tildelte midlene, noe som også er det normale ved tilskuddsordninger.<sup>3</sup> Dette har sammenheng med at det primære formålet med betingelsene for å få tilskudd og vilkårene knyttet til tilskuddet er å sikre at midlene blir brukt til formålet, og å gi tilskuddsforvalter kontrollverktøy knyttet til bruken av midlene.

---

<sup>3</sup> Se DFØs veiledning om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av en tilskuddsordning punkt 5.3.3.

Bufdir har i forhåndsvarselet pekt på at

«selv om det ikke følger direkte av vedtaksbrevet eller ordlyden i Stortingets bevilgning, [er det] et vilkår for Stortingets bevilgning at organisasjonens drift og virksomhet er forsvarlig. Det vises til at det vil være i strid med Stortingets intensjon å tildele tilskudd til organisasjoner som ikke har forsvarlig drift – og at dette er særlig viktig når fravær av forsvarlig drift innebærer at barn og unges trygghet ikke blir ivaretatt.»

Dette utsagnet har ingen rettslig forankring. Det følger videre av den alminnelige vilkårlæren i forvaltningsretten at det må være saklig sammenheng mellom vilkåret som stilles og det formålet som tilskuddsordningen skal ivareta. Når det gjelder tilskuddsregelverket for utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet, er formålet angitt slik i punkt 1:

«Ordningen skal bidra til å styrke barnevernet ved at frivillige organisasjoner og andre virksomheter kan jobbe med å forebygge problemutvikling, og å medvirke til at utsatte barn og unger får bedre hjelp til å mestre sine liv og å utvikle sine evner.»

Et eventuelt vilkår om «forsvarlig drift» har ingen saklig sammenheng med dette formålet. Det er antakelig også grunnen til at det ikke er stilt noen nærmere vilkår til driften og virksomheten i forskriften, tilskuddsregelverket eller tilskuddsvedtakene. Dersom Bufdir mente det var *særlig viktig* med forsvarlig drift for å bli tildelt tilskudd, burde dette i det minste ha kommet klart frem av tilskuddsregelverket og/eller tilskuddsvedtakene. Det måtte i tilfelle også ha fremgått klart hva som menes med «forsvarlig».

Etter vår vurdering gjelder det ikke et vilkår om at drift og virksomhet skal være forsvarlig, og eventuelle forhold som skulle tilsi at driften og virksomheten ikke er forsvarlig, kan ikke medføre omgjøring av tilskuddsvedtakene eller tilbakebetaling av utbetalte midler.

Vi bemerker for øvrig at KPMGs rapport ikke gir noen holdepunkter for at driften eller virksomheten er uforsvarlig. KPMGs rapport har ikke konkludert med at Forandringsfabrikken har overtrådt noen lover eller forskrifter som gir anvisning på «forsvarlig» drift. KPMG har for eksempel ikke vurdert eller tatt stilling til om arbeidsmiljøet ved Forandringsfabrikken tilfredstilte kravene til et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø, eller om Forandringsfabrikken har overholdt reglene i arbeidsmiljøloven som regulerer barn og unges arbeidsforhold. KPMG har heller ikke undersøkt, vurdert og konkludert med om de anonyme påstandene, hvis de legges til grunn, utgjør brudd på lover, forskrifter eller etiske retningslinjer som gir anvisning på «forsvarlig drift».

Arbeidstilsynets rapport fra 2021, som KPMG og Bufdir har vist til, gir heller ikke holdepunkter for at driften har vært uforsvarlig. Tvert om virker tilsynet som ble gjennomført å ha bidratt til forbedringer på en rekke punkter, og avvikene som ble funnet er lukket. Dersom Bufdir nå skulle gi sanksjoner for avvik som hører inn under Arbeidstilsynets ansvarsområde, uten å ha klart rettslig grunnlag for det i eget tilskuddsregelverk, bærer det mer preg av en straffesaksjon enn av oppfølging knyttet til en tilskuddsordning.

### **3.2 Barn og unge skal ivaretas på en trygg måte**

Buudir mener at opplysningene i KPMGs rapport og «opplysningene ellers i saken» kan tilsi at «vilkår om [...] at barn og unge skal ivaretas på en trygg måte» ikke var oppfylt for tilskuddsåret 2022. Det er noe uklart hvilket vilkår for tilskuddsvedtakene Buudir her sikter til.

Det gjelder et vilkår for tildelingene at Forandringsfabrikken skal ha «gode rutiner, etiske retningslinjer eller annet som sørger for tryggheten til barn og unge i tilbudene deres. Dette kan for eksempel være opplæringstiltak, referansesjekk, politiattest eller lignende for personer som jobber med barn og unge», jf. blant annet tilskuddsbrev fra Buudir 22. juni 2020, som gjaldt for tilskuddsårene 2020, 2021 og 2022. Dette er imidlertid formulert som et innsatskrav, og ikke et resultatkrav, se nedenfor under punkt 3.3.

Det ville antakelig generelt kunne stilles som et vilkår at barn og unges trygghet skal ivaretas i de prosjektene som Buudir skal tildele midler til. For at et slikt vilkår skal få et rettslig innhold, og kunne være gjenstand for sanksjoner ved brudd, må det imidlertid fremgå tydelig hva som ligger i et slikt vilkår. Dette fremgår ikke, og verken KPMG eller Buudir har gjort noe forsøk på å beskrive hva som ligger i barn og unges «trygghet». Skal man for eksempel legge tidligere proffers subjektive synspunkt til grunn som avgjørende for hva som etter tilskuddsregelverket er «trygt»? Eller er det avgjørende om det er begått lovbrudd overfor den enkelte? Vil det forhold at en ansatt har arbeidet overtid kunne karakteriseres som «utrygt»? Ingenting av dette er redegjort for av KPMG, og langt mindre av Buudir. Dette gjør at et vilkår om oppnådd «trygghet» blir vilkårlig og nær umulig å forholde seg til. Et krav om trygghet kan da heller ikke lovlig settes som vilkår for tildelingene.

Etter vår vurdering gjelder det ikke et vilkår om barn og unges trygghet i Forandringsfabrikken. Selv om vilkåret om rutiner mv. skulle tolkes som et vilkår om oppnådd trygghet, kan imidlertid brudd på dette vilkåret ikke føre til at de opprinnelige tildelingsvedtakene er ugyldige og at utbetalte midler må tilbakebetales. Vilkåret følger ikke av forskriften eller tilskuddsregelverket, men er stilt som «betingelse for å motta tilskuddet» i tilskuddsvedtaket. For at brudd på denne betingelsen skal kunne medføre omgjøring og tilbakebetaling, må det følge uttrykkelig av tilskuddsregelverket eller vedtaket selv. Dette gjør det ikke, jf. punkt 3.1 ovenfor.

Etter vår vurdering kan tildelingsvedtakene ikke omgjøres og utbetalte midler kreves tilbakebetalt med den begrunnelse at barn og unge ikke er ivaretatt på en trygg måte.

### **3.3 Forandringsfabrikken hadde ikke retningslinjer eller liknende**

Buudir peker i forhåndsvarselet på at det «har vært et fravær av etiske retningslinjer og utilstrekkelige rutiner som sørger for trygghet for barn og unge i perioden som omfattes av undersøkelsen». Buudir mener videre at det kan foreligge brudd på vilkåret om at organisasjonen skal ha etiske retningslinjer mv.

Vilkåret om at virksomheten skal ha etiske retningslinjer, rutiner eller annet som sørger for tryggheten til barn og unge i tilbudene følger ikke av tilskuddsregelverket, men er formulert slik i tilskuddsbrevene:

«Som tilskuddsmottaker har dere ansvar for å ha gode rutiner, etiske retningslinjer eller annet som sørger for tryggheten til barn og unge i tilbudene deres. Dette kan for eksempel

være opplæringstiltak, referansesjekk, politiattest eller lignende for personer som jobber med barn og unge.»

Det at dette vilkåret ikke følger av tilskuddsregelverket, innebærer at det heller ikke er oppgitt som noe søkeren skal opplyse om i Bufdirs fastsatte søknadsskjema.

Dette vilkåret er formulert som en innsatsforpliktelse; virksomheten skal ha rutiner, retningslinjer eller liknende. Det fremgår ikke av tilskuddsbrevet hva som skal være konsekvensene dersom barn og unges trygghet i enkelttilfeller ikke blir ivaretatt, til tross for at virksomheten har rutiner, retningslinjer eller liknende som angitt i tilskuddsbrevet.

Vilkåret forplikter ikke organisasjonen til å ha retningslinjer med et bestemt innhold, men nøyer seg med å peke på enkelte eksempler som «opplæringstiltak, referansesjekk, politiattest eller lignende for personer som jobber med barn og unge». Det er heller ikke noe formkrav. Det er med andre ord ikke slik at organisasjonen nødvendigvis må ha *skriftlige* etiske retningslinjer eller andre *skriftlige* rutiner, dersom det godtgjøres at organisasjonen for eksempel har adekvate opplæringstiltak.

KPMG har i rapporten redegjort nærmere for hvilke retningslinjer, rutiner mv. Forandringsfabrikken har hatt i undersøkelsesperioden. For perioden før påstandene ble publisert i artikler på psykologisk.no våren 2022 har Forandringsfabrikken gitt utførlige beskrivelser av hvilke rutiner og retningslinjer som gjaldt. I løpet av 2022 er det i tillegg fastsatt og oppdatert en rekke skriftlige rutiner som skal sørge for barn og unges trygghet i Forandringsfabrikken's tilbud. Gitt at Bufdir gjennom tilskuddsvedtakene ikke gir anvisning på det nærmere innholdet i retningslinjer mv., er det vår vurdering at vilkåret må anses oppfylt for hele undersøkelsesperioden.

Brudd på vilkåret kan uansett ikke føre til at det opprinnelige vedtaket anses ugyldig. Som nevnt er det ikke stilt krav om dette i tilskuddsregelverket, og det var da ikke en feil at dette ikke forelå på vedtakstidspunktet. Omgjøring og tilbakebetaling forutsetter at dette følger uttrykkelig av tilskuddsregelverket eller av vedtaket selv. Det gjør det som nevnt ikke, og det er da ikke rettslig grunnlag for å omgjøre og kreve tilbakebetalt midler hvis dette vilkåret er brutt.

### **3.4 Opplysninger av betydning for søknadene eller Bufdirs vurdering av søknadene**

Bufdir fremholder i forhåndsvarselet at «[d]et fremstår videre som at FF ikke har informert Bufdir om de forhold og hendelser som vi har trukket frem eller om andre sentrale forhold av betydning for tildelingene av tilskudd». Som nevnt i punkt 2, må det på bakgrunn av forhåndsvarselet legges til grunn at Bufdir mener at Forandringsfabrikken ikke har gitt fullstendige opplysninger i søknaden, eller i alle fall *før* Bufdir traff tildelingsvedtakene.

Hvilke opplysninger Forandringsfabrikken var pliktige til å gi på søknadstidspunktet, må fastsettes på bakgrunn av «hjemmelsgrunnlaget», det vil si det regelverket som gjaldt for de enkelte tilskuddene. For alle tilskuddene som ble tildelt under ordningen tilskudd til utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet, fremgår det av tilskuddsregelverket hvilke opplysninger søkerne skulle gi. Dette følger blant annet av tilskuddsregelverket punkt 7.1 om «Krav til søknaden». Det fremgår at søknaden skal «inneholde en konkret beskrivelse av prosjektet», i tillegg til beskrivelse av tildelingskriteriene i regelverket punkt 5.

Søknadene skal etter punkt 7.1 i regelverket sendes på «fastsatte skjemaer». De opplysningene som etterspørres i skjemaet, sammen med kravene til innholdet i søknaden i regelverkets punkt 7, danner rammen for hvilke opplysninger søkeren plikter å gi. Dette understrekes ytterligere av at Bufdir fører kontroll med at søknaden inneholder fullstendige opplysninger for at Bufdir kan vurdere søknaden. I regelverket punkt 7.1 om krav til søknaden fremgår det:

«Dersom søknaden ikke er fullstendig, kan direktoratet sette en rimelig frist for retting. Pålegget gis skriftlig sammen med en orientering om at direktoratet kan avvise hele eller deler av søknaden, eller avgjøre søknaden basert på de ufullstendige opplysningene som er mottatt, dersom tilfredsstillende retting ikke skjer innen fristen. Direktoratet kan kreve ytterligere dokumentasjon dersom det anses nødvendig for å gjøre en vurdering av søknaden.»

Når det gjelder tilskuddsmottakers plikt til å gi Bufdir opplysninger etter at vedtak er truffet, er dette regulert i regelverket punkt 9.1, under hovedpunkt 9 om «Vilkår for tilskuddet». Om opplysningsplikten står det i punkt 9.1:

«Tilskuddsordningen er basert på et tillitsforhold mellom tilskuddsmyndigheten og søkerne. Søkerne plikter uoppfordret og løpende å gi tilskuddsforvalter alle opplysninger som har betydning for vedkommende organisasjons søknad og tilskudd, enten dette er utbetalt eller ikke.»

Det er ikke nærmere spesifisert hvilke opplysninger som skal gis, men det er naturlig å se dette i sammenheng med de kravene som knyttes til opplysninger som skal gis på søknadstidspunktet, da opplysningene som skal gis må ha «betydning for vedkommende organisasjons søknad og tilskudd». Dette må igjen knyttes opp mot opplysninger som er relevante for Bufdirs avgjørelse av søknaden, basert på de tildelingskriteriene som gjelder for den enkelte tilskuddsordning. Det må med andre ord være «tilskuddsrelevant» informasjon organisasjonen har plikt til løpende og uoppfordret å orientere Bufdir om.

Når det gjelder det som står om at tilskuddsordningen er basert på et «tillitsforhold» mellom tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker, knytter dette seg nettopp til opplysningsplikten; tilskuddet gis under forutsetning om at de innsendte opplysningene er korrekte, og at tilskuddsmottaker informerer om tilskuddsrelevante forhold. Dette er helt ordinært i de aller fleste tilskuddsordninger, og tillitsforholdet kan ikke i seg selv betraktes som et eget vilkår. Det kan for eksempel ikke utledes av dette noe vilkår om at tilskuddsmyndigheten generelt må ha «tillit» til tilskuddsmottaker.

Ellers inneholder tilskuddsregelverket og tilskuddsvedtakene vilkår om rapportering og regnskap, som knytter seg til bruken av midlene. Da Bufdir ikke har anført at Forandringsfabrikken har brutt vilkår om rapportering, går vi ikke nærmere inn på dette her.

Bufdir har som nevnt begrunnet varselet om omgjøring og tilbakebetaling med at Forandringsfabrikken før vedtakene ble truffet ga ufullstendige opplysninger. De opplysningene som Forandringsfabrikken ifølge Bufdir skulle ha opplyst om, er «de forhold og hendelser som vi har trukket frem eller om andre sentrale forhold av betydning for tildelingene av tilskudd». Det er ikke nærmere spesifisert hva «andre sentrale forhold» er.

Vi vil nedenfor se nærmere på de «hendelser» som Bufdir har trukket frem, og vurdere om dette er forhold som Forandringsfabrikken skulle ha opplyst Bufdir om.

- Fravær av retningslinjer mv.

Som nevnt under punkt 3.3, forelå det ingen plikt til å opplyse om retningslinjer mv. i søknadene. Retningslinjer mv. er stilt som en betingelse i tilskuddsbrevet for å motta tilskuddet. Det kan da ikke representere noe brudd på opplysningsplikten at det ikke er opplyst om dette i søknaden. For fullstendighetens skyld nevner vi at vår vurdering er at Forandringsfabrikken har hatt tilstrekkelige rutiner og retningslinjer i hele undersøkelsesperioden. I en slik situasjon ville det vært uhensiktsmessig å skulle opplyse Bufdir om det motsatte.

- Flere tidligere proffer beskriver utrygghet i forbindelse med presentasjoner

Påstandene ble kjent for Forandringsfabrikken gjennom artiklene i media våren 2022, og var dermed ikke kjent for Forandringsfabrikken på søknads- eller vedtakstidspunktene. Det er uansett tvilsomt om påstander om enkelthendelser fra tidligere proffer er relevant informasjon som må opplyses om til tilskuddsmyndigheten, i alle fall før påstandene eventuelt er undersøkt og avklart. Denne typen påstander sier ikke noe om bruken av de tildelte midlene eller om midlene er brukt i samsvar med formålene, og kan ikke anses som tilskuddsrelevante.

- Arbeidstilsynets tilsyn

Etter vår oppfatning ligger Arbeidstilsynets rapport utenfor det Forandringsfabrikken hadde plikt til å opplyse Bufdir om på søknadstidspunktet. Tilsynet ble gjennomført i 2021, og avvikene ble endelig lukket i 2022. Arbeidstilsynets tilsyn knytter seg til Forandringsfabrikkens etterlevelse av arbeidsmiljølovens regler. De fleste barn og unge som er involvert i tilbudene er ikke ansatte og arbeidsmiljøloven regulerer ikke forholdet mellom Forandringsfabrikken og disse. Det er ikke stilt krav til arbeidsmiljøet i tilskudsregelverket, forskriften eller i tilskuddsbrevene, og de fastsatte søknadsskjemaene oppfordrer ikke til å opplyse om denne typen forhold. Det er uansett vanskelig å se på hvilken måte dette skulle være relevant for Bufdirs vurdering av de aktuelle søknadene.

- Bekymring knyttet til hendelser på camper

Forandringsfabrikken ble gjort kjent med én alvorlig hendelse, som ble håndtert. Etter det vi har fått opplyst, har det ikke forekommet andre uheldige hendelser av en slik alvorlighetsgrad på Forandringsfabrikkens camper, så vidt Forandringsfabrikken er kjent med. Hendelsen har i seg selv ikke betydning for søknaden eller tilskuddet.

- Beskrivelser av utrygghet knyttet til hendelser i et kollektiv

De påståtte hendelsene gjaldt ikke Forandringsfabrikkens tilbud eller virksomhet, og er ikke tilskuddsrelevante.

- Metodikken i undersøkelsene

Metodikken i undersøkelsene får gjennomgående gode tilbakemeldinger, og Forandringsfabrikken har ikke hatt plikt til å opplyse om at KPMG eller andre skulle mene at metodikken har enkelte mangler.

- Forandringsfabrikkens organisasjonsform og vedtekter medfører et demokratisk underskudd

Det er ikke stilt krav til den interne organiseringen for å søke om eller bli tildelt tilskudd. Bufdir er ellers godt kjent med den interne organiseringen av Forandringsfabrikken gjennom søknader om tilskudd gjennom mange år.

Etter vår vurdering hadde ikke Forandringsfabrikken plikt til å orientere Bufdir om de «hendelser» som Bufdir har trukket frem. Det foreligger da heller ikke grunnlag for at tilskuddsvedtakene er ugyldige og for at utbetalte midler skal tilbakebetales.

#### **4 KRAV OM FORHOLDSMESSIGHET OG LIKEBEHANDLING**

Selv om Bufdir skulle komme til at det foreligger brudd på vilkårene som kan medføre omgjøring og tilbakebetaling, må Bufdir foreta en vurdering av om disse reaksjonene vil være forholdsmessige. Det gjelder riktignok ingen generelle krav om forholdsmessighet etter norsk forvaltningsrett.<sup>4</sup> Det må imidlertid kunne oppstilles et krav til forholdsmessighet ved bruk av forvaltningssanksjoner, herunder omgjøring av begunstigende vedtak ved brudd på forutsetninger for vedtaket.<sup>5</sup> Elementene som inngår i forholdsmessighetsvurderingen er om tiltaket er egnet, nødvendig og rimelig. Dersom formålet kan realiseres med andre, mindre inngripende tiltak, vil vedtaket ikke være forholdsmessig. I denne saken kan det for eksempel vurderes om Bufdir kan oppnå det samme ved å stille konkrete vilkår til Forandringsfabrikken. Bufdir har ikke foretatt en vurdering av forholdsmessigheten i forhåndsvarselet, noe som utgjør en klar svakhet ved forhåndsvarselet.

Videre mener vi Bufdir må vurdere om omgjøring og tilbakebetaling overfor Forandringsfabrikken er i samsvar med den praksisen Bufdir har overfor andre tilskuddsmottakere. Etter norsk forvaltningsrett gjelder det et forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Forbudet er en del av den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk i forvaltningen, som bygger på rettspraksis, jf. bl.a. Rt-2011-111 (avsnitt 66), der Høyesterett uttaler at det er «et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp at like tilfeller skal behandles likt».

#### **5 KONKLUSJON**

På denne bakgrunn er vår konklusjon at det er ikke grunnlag for å omgjøre de aktuelle tilskuddsvedtakene og kreve tilbakebetalt allerede utbetalte midler for tilskuddsåret 2022.

---

<sup>4</sup> Jf. bl.a. Rt-2011-304 (avsnitt 56)

<sup>5</sup> Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett* (2015) s. 139