

# 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 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 straffesanksjon 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. Vilåret 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