

Kommuneadvokaten
Rådhuset
0037 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 15 andre ledd

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
20/2119 - 32

Saksbeh.:
Brit Flatlandsmo Røthe, 90948929

Dato:
10.03.2021

Forespørsel om Kommuneadvokatens vurdering

Kulturetaten (KUL) ønsker Kommuneadvokatens vurdering av enkelte problemstillinger knyttet til at Kulturetaten har fattet feil vedtak i flere saker om tildeling av tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner, og hvilke konsekvenser dette bør få.

Saken gjelder både vedtak der KUL har innvilget søknader til tross for at søker ikke oppfylte kravene for å motta tilskudd, samt vedtak der KUL har innvilget søknader der det senere har vist seg at søker har sendt inn uriktige opplysninger og dermed likevel ikke oppfylte kravene for å motta tilskudd.

1. Sakens bakgrunn

KUL har i perioden 2017-2020 årlig innvilget AUFs søknader om driftstilskudd. AUF har i det aktuelle tidsrommet mottatt til sammen 1 487 281 kr i driftstilskudd fra KUL. Tilskuddet er gitt med hjemmel i forskrift om driftstilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner, Oslo kommune, Oslo, FOR-2015-09-23-1423.

En mediasak i VG gjorde KUL oppmerksom på at AUF har mottatt driftstilskudd til tross for at størstedelen av medlemmene, ifølge den aktuelle mediasaken, kun har betalt ti kroner i medlemskontingent. Forskriften stiller krav om at minimum 60 % av medlemmene må være tellende medlemmer – dvs. være under 26 år og betale minimum 50 kr i medlemskontingent – for å være tilskuddsberettiget.

KUL besluttet på denne bakgrunn å gjennomgå AUFs tilskuddssøknader og innvilgede vedtak på nytt. I tillegg besluttet KUL å gjennomgå søknadene fra alle ungdomsorganisasjonene og vedtak

fattet etter den aktuelle forskriften i tidsrommet 2017-2020. For de politiske ungdomsorganisasjonene foretok KUL også en gjennomgang av antall støttemedlemmer.

Gjennomgangen viser at KUL har fattet feil vedtak overfor flere av ungdomsorganisasjonene over flere år. KULs gjennomgang viser at:

- AUF mottok i perioden 2017-2020 kr 1 487 281 for mye
- KrFU mottok i 2017 kr 53 088 for mye
- Unge Høyre mottok i 2020 kr 280 988 for mye
- Unge Venstre mottok i 2020 kr 112 185 for mye

Den gamle forskriften inneholdt en bestemmelse om skjønnsmessig tildeling av tilskudd, som gjorde det mulig for søkere å få tildelt tilskudd selv om de som utgangspunkt ikke oppfylte alle forskriftens krav. AUF fikk tildelt tilskudd etter denne bestemmelsen i årene før dagens forskrift trådte i kraft. Bestemmelsen ble ikke videreført i ny forskrift. 2017 er det første året den nye forskriften lå til grunn for tildelingen.

Feilene som er gjort i vedtakene for Unge Høyre og Unge Venstre gjelder spørsmålet om støttemedlemmer skal regnes med i det totale medlemsgrunnlaget. Dette var uproblematisk etter gammel forskrift, da støttemedlemmer etter denne ikke var å anse som medlemmer. KUL avgrensar derfor gjennomgangen til å gjelde vedtak fattet etter ny forskrift.

Tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner består av en pott som fordeles på alle tilskuddsberettigede søkere. Potten fordeles etter en fordelingsnøkkel som angis i forskriftens § 7. Nedenfor følger en tabell som viser hvor mye som ble avsatt som økonomisk ramme for tilskuddordningen årlig, og hvor mye KUL har utbetalt for mye i tilskudd som følge av feil vedtak:

TILSKUDD/ÅR		2017	2018	2019	2020
Tilskuddsramme*		10 100 000	10 300 000	10 400 000	10 400 000
Antall tildelinger		35	33	33	31
Utbetalinger på uriktig grunnlag	Totalt	464 022	416 597	363 337	689 586
	Hvorav:				
	AUF	410 934	416 597	363 337	296 413
	KrFU	53 088			
	Unge Høyre				280 988
	Unge Venstre				112 185
*inkluderer drifts- og etableringstilskudd					

Spørsmålene vi ønsker KAOs vurdering av, er hvilke konsekvenser feilene bør få for de aktuelle søkerne. Nedenfor følger likevel også en vurdering av hvorfor KUL har konkludert med at

vedtakene er feil, da dette vil kunne ha betydning for vurderingen av hvilke konsekvenser feilen bør få.

2. KULs vedtak for AUF i perioden 2018-2020,

AUF har sendt inn korrekte opplysninger, KUL har fattet feil vedtak

a. KULs vurdering av vedtakene

Forskrift om driftstilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner (forskriften) § 4 e), fastslår at en organisasjon kvalifiserer til tilskudd dersom man blant annet har minimum 50 medlemmer og minimum 60 % av disse er tellende medlemmer. Et tellende medlem er i § 3 c) definert som en person som *pr. 31. desember i grunnlagsåret er under fylte 26 år, og som (...) har betalt årskontingent for grunnlagsåret (...)*. I § 3 d) fastslås det at årskontingenten for et tellende medlem skal være minimum 50 kroner.

Spørsmålet er om AUF i den aktuelle perioden har oppfylt kravet i forskriften § 4 e) om 60 % tellende medlemmer. De øvrige vilkårene i forskriften er utvilsomt oppfylt for AUFs vedkommende.

Nedenfor følger en tabell som blant annet viser antall medlemmer totalt, og den prosentvise andelen av tellende medlemmer.

Rapp . år	Medl. 250 kr	Medl. 50 kr	Medl. 10 kr	Bet. medl. totalt iht. revisor	Tellende medl.	% tellende medl.
2016		711	674	1385	586	42 %
2017	152	647	1132	1931	475	25 %
2018	96	421	880	1312	373	28 %

*Tallene for 2016, 2017 og 2018 er presisert i e-post fra revisor

** Medlemstall rapporteres for to år tilbake i tid

Tabellen nedenfor viser beløpene AUF har fått utbetalt fra 2018 og frem til i dag.

Tilskudd for året	Beløp
2018	416 597
2019	363 337
2020	296 413
Totalt	1 076 347

Totalt har AUF fått utbetalt 1 487 281 kr etter dagens forskrift som trådte i kraft 01.01.2016.

Dokumentasjonen som er oversendt fra AUF i forbindelse med søknadene, og som fremgår av tabellene ovenfor, viser at antall tellende medlemmer er under 60 % av det totale antallet medlemmer i alle årene AUF har fått tilskudd. Fullstendige søknader med vedlegg, samt KULs vedtak for tilskuddsårene 2017, 2018, 2019 og 2020 følger vedlagt.

Forskriftens ordlyd i § 4 e) er klar på at en organisasjon ikke kvalifiserer til tilskudd dersom andelen tellende medlemmer er mindre enn 60 % av det totale antall medlemmer. Dette gjelder på tross av at søker oppfyller de øvrige vilkårene for å få tildelt tilskudd.

Det er uomtvistet at KUL har fattet vedtak om og utbetalt tilskudd til AUF i perioden 2017-2020 selv om antall tellende medlemmer ifølge revisors beretning er mindre enn 60 % av det totale medlemstallet.

På denne bakgrunn har KUL konkludert med at etatens vedtak er feil, og at AUF således ikke skulle fått innvilget sine søknader.

b. Virkningen av feil vedtak

Da vedtakene som innvilger AUFs søknader om tilskudd i perioden 2018-2020 etter KULs vurdering er feil, blir spørsmålet hvilke konsekvenser dette vil få.

KUL har ikke mottatt klage i saken, og det må derfor vurderes om sakens art tilsier at vedtaket kan omgjøres uten klage.

Forvaltningsloven (fvl.) § 35 første ledd bokstav c) fastslår at et *forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom vedtaket må anses ugyldig.*

Forvaltningsloven § 41 fastslår at et vedtak som er feil fattet likevel er gyldig *når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.*

Dersom KUL hadde tolket dokumentasjonen fra AUF på riktig måte, ville ikke søknadene blitt innvilget. Feilen har med andre ord utvilsomt virket inn på avgjørelsens innhold. Selv om feilen har virket inn på vedtaket er det likevel ingen automatikk i at vedtaket må omgjøres. Det må foretas en samlet vurdering der ulike hensyn skal vektlegges.

Et moment som etter KULs vurdering taler mot omgjøring, er at AUF i liten grad kan lastes for feilen som har skjedd. De har i årene 2018-2020 levert korrekte og fullstendige opplysninger til KUL, og har i tillegg hatt dialog med saksbehandler i KUL om tolkningen av forskriften, jf. vedlagte e-postkorrespondanse. Av denne korrespondansen fremgår det at AUF overfor KUL har

argumentert for at 10-kronersmedlemmer ikke skal inngå som en del av det totale medlemsgrunnlaget. KUL har innvilget AUFs søknader og utbetalt tilskudd etter dette, til tross for at AUF altså har spilt med åpne kort overfor KUL når det gjelder spørsmålet om hva slags medlemmer de har hatt, og deres forståelse av hva som anses som tellende medlemmer.

Med tanke på tiden som har gått er det stor sjanse for at midlene som ble tildelt er brukt opp. En eventuell omgjøring, som igjen vil føre til et krav om tilbakebetaling, vil derfor utvilsomt være økonomisk tyngende for AUF. Innrettelseshensynet taler derfor også imot en omgjøring av KULs vedtak.

På den annen side har den feilaktige tildelingen gått ut over andre søkere som kunne fått tildelt mer midler. Barne- og ungdomsorganisasjonstilskuddet består, som nevnt innledningsvis, av en pott som fordeles til alle søkere som oppfyller forskriftens krav etter en fordelingsnøkkel som er nærmere angitt i forskriftens § 7. At en søker urettmessig har fått tildelt penger betyr med andre ord at de andre søkerne har fått mindre enn de egentlig skulle hatt. De beløper AUF har fått utbetalt for mye i støtte anses som relativt betydelige.

KUL heller i retning av at vedtakene i AUFs søknader isolert sett etter en konkret helhetsvurdering, der særlig innrettelseshensynet tillegges vekt, ikke bør omgjøres. Vi ønsker likevel KAOs vurdering og anbefaling av spørsmålet.

c. KULs vedtak for AUF for 2017

AUF har sendt inn uriktige opplysninger

KUL mener at det er hensiktsmessig å se på AUFs vedtak for 2017 isolert fra de andre vedtakene.

I forskriften § 17 er det fastslått at *dersom tildeling av tilskudd bygger på uriktige eller ufullstendige opplysninger fra organisasjonen (...) [kan] utbetalt tilskudd kreves tilbake*.

Undersøkelser KUL har gjort etter at vi ble gjort oppmerksom på denne saken, har blant annet vist at AUF for tilskuddsåret 2017 rapporterte inn et mye lavere medlemstall enn det som var realiteten. Dette skyldtes at alle medlemmer som betalte 10 kr i årskontingent var utelatt fra rapporteringen. Disse medlemmene var også utelatt fra revisors særattestasjon. I korrespondanse med revisor i forbindelse med denne saken, har det kommet frem at andelen tellende medlemmer i 2017 var 29 %, og ikke 72 % slik man har trodd frem til i dag.

Spørsmålet blir da om denne feilen medfører at KUL bør kreve tilbakebetalt pengene som ble utbetalt for tilskuddsåret 2017.

Forskriften angir en kan-regel, noe som innebærer at det ikke er et absolutt krav om tilbakebetaling. Da forskriften ikke inneholder supplerende regler eller bakenforliggende dokumenter som begrunner denne regelen, er KUL av den vurdering at det er naturlig å vektlegge

tilsvarende hensyn som for spørsmålet om omgjøring etter forvaltningsloven. Selv om AUF i dette tilfellet har rapportert inn feil opplysninger til KUL, mener KUL at innrettelseshensynet, samt hensynet til tiden som har gått, taler i retning av at tilskuddet ikke bør kreves tilbake. På den annen side kan det tenkes at preventive hensyn bør tillegges større vekt, slik at det ikke skal lønne seg å rapportere inn feil opplysninger.

KUL ønsker KAOs særskilte vurdering og anbefaling i spørsmålet om omgjøring av vedtaket for 2017, og i så fall eventuelt krav om tilbakebetaling etter forskriftens § 17.

3. KULs vedtak for KrFU for 2017

KrFU har sendt inn korrekte opplysninger, KUL har fattet feil vedtak

KrFU fikk i 2017 innvilget sin søknad om driftstilskudd til tross for at de ikke oppfylte forskriftens krav om 60 % andel tellende medlemmer, og at KUL derfor har fattet et feil vedtak. Det er uomtvistet at KrFU har rapportert inn korrekte tall til KUL, slik at det ikke er snakk om uriktige opplysninger gitt fra søker.

Når det gjelder den rettslige vurderingen av selve vedtaket og hvilke konsekvenser et feilaktig fattet vedtak bør få for søker, vises det til vurderingen for AUFs vedtak som fremgår under punkt 2. a og b, da de samme hensynene gjør seg gjeldende for KrFUs vedtak slik KUL ser dette. I KrFUs tilfelle er det snakk om et betydelig mindre beløp enn for AUF, da antall medlemmer i organisasjonen var færre.

4. KULs vedtak for Unge Høyre for 2020

Unge Høyre har sendt inn uriktige opplysninger

Unge Høyre kontaktet KUL i etterkant av mediasakene om AUF for å underrette KUL om at de hadde tolket forskriften dithen at støttemedlemmer ikke skulle rapporteres som en del av det totale medlemsgrunnlaget. De ønsket også KULs tilbakemelding på om dette var en riktig tolkning av forskriften.

Den gamle forskriften om driftstilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner sa eksplisitt at et støttemedlemskap ikke var å anse som en årskontingent. Da et av vilkårene for å kvalifisere til et medlem etter forskriften var at man betalte årskontingent, medførte dette dermed at støttemedlemmer ikke skulle regnes som et medlem. Konsekvensen av dette var igjen at støttemedlemmer ikke skulle innrapporteres som en del av det totale medlemstallet ved søknad om tilskudd. Dette ble endret da ny forskrift trådte i kraft, og støttemedlemmer er ikke lenger nevnt som et unntak.

Forskriften fra 2016 deler medlemmene inn i to nivåer – medlemmer og tellende medlemmer. Det er klart at støttemedlemmer ikke er å anse som et tellende medlem, da de ikke har demokratiske rettigheter i partiet. Da forskriften ikke lenger sier at et støttemedlemskap ikke er å anse som en årskontingent, tolker KUL den gjeldende forskriften dithen at et støttemedlem er å

anse som et medlem etter forskriften. Støttemedlemmer skal dermed etter KULs vurdering innrapporteres som en del av det totale medlemsgrunnlaget ved søknad om driftstilskudd.

KUL har innhentet tallgrunnlag fra Unge Høyre som viser at de for tilskuddsåret 2020 har en andel tellende medlemmer på 56,9 % dersom man inkluderer støttemedlemmene i det totale medlemsantallet. Dette innebærer at Unge Høyre i 2020 likevel ikke oppfylte kravene for å motta tilskudd. Spørsmålet blir da hvilke konsekvenser dette bør få for Unge Høyre.

Unge Høyre har ikke rapportert inn støttemedlemmer for noen av årene etter at den nye forskriften trådte i kraft. Det er imidlertid kun for 2020 det totale antallet medlemmer inkludert støttemedlemmer medfører at antall tellende medlemmer kommer under 60 %.

Forskriften § 17 fastslår at dersom tildeling av tilskudd bygger på uriktige eller ufullstendige opplysninger fra organisasjonen (...) [kan] utbetalt tilskudd kreves tilbake. Spørsmålet er altså om vedtaket bør omgjøres, og om KUL bør kreve det utbetalte tilskuddet for 2020 tilbakebetalt med bakgrunn i de feilaktig oppgitte medlemstallene.

Unge Høyre tok selv kontakt med KUL for å informere om forholdet, og KUL har ikke grunn til å tro at Unge Høyre ønsket å holde tilbake opplysninger. På bakgrunn av at Unge Høyres henvendelse kom i forbindelse med KULs gjennomgang av tilskuddssøknadene, besluttet etaten også å innhente opplysninger fra de øvrige politiske ungdomsorganisasjonene om deres støttemedlemmer. KUL vil også hente inn opplysninger om støttemedlemmer for øvrige ungdomsorganisasjoner som har fått tilskudd etter forskriften.

Endringen i forskriften som gjelder støttemedlemmer er ikke nevnt i byrådssaken som ligger til grunn for den reviderte forskriften. Opplysninger KUL har mottatt tyder på at endringen heller ikke ble eksplisitt kommunisert ut til organisasjonene etter at forskriften ble endret. Selv om man må kunne forvente at søkerne setter seg inn i regelverket, kan det argumenteres for at en endring som kan få konsekvenser for om man kvalifiserer til tilskudd eller ikke bør kommuniseres tydelig. Forskriften ble imidlertid sendt ut til alle organisasjoner på høring før den ble vedtatt, noe som kanskje svekker dette argumentet noe.

Et annet moment som kan tale i retning av at vedtakene ikke bør omgjøres er at Unge Høyre har opplyst at organisasjonen ikke har oversikt over bostedsadressen til støttemedlemmene. Selv om det er sannsynlig at de bor i Oslo, er dette ikke dokumentert. Det kan ifølge Unge Høyre heller ikke dokumenteres.

Som nevnt ovenfor vil den urettmessige tildelingen direkte berøre de andre organisasjonene som oppfyller kravene for å få tilskudd, da den totale potten har blitt fordelt på flere enn det som var rettmessig. Dette, i tillegg til at det kun er omlag et år siden tilskuddet uriktig ble utbetalt til Unge Høyre, taler i retning av at Unge Høyre bør betale tilbake tilskuddet for 2020.

KUL ønsker KAOs vurdering av om vedtaket om Unge Høyres driftstilskudd for 2020 bør omgjøres, og om tilskuddsbeløpet i så fall bør kreves tilbakebetalt.

5. KULs vedtak for Unge Venstre 2018

Unge Venstre har sendt inn uriktige opplysninger

Når det gjelder Unge Venstre er faktum tilsvarende som i Unge Høyre-saken. Unge Venstre har ikke rapportert inn støtte-medlemmer som en del av det totale medlemstallet. KULs gjennomgang viser at Unge Venstre for tilskuddsåret 2020 ikke hadde 60 % andel av tellende medlemmer dersom man inkluderer støtte-medlemmene. KULs vedtak om tilskudd til Unge Venstre for 2020 er dermed feil.

KUL viser til drøftelsen under pkt. 4 om Unge Høyre-vedtaket. De samme momenter gjør seg gjeldende for Unge Venstre. Da Unge Venstre har et lavere medlemstall enn Unge Høyre, er også det utbetalte tilskuddet lavere. Det vises her til tabell innledningsvis i brevet.

KUL ber om KAOs vurdering og anbefaling om KULs vedtak om driftstilskudd for 2020 til Unge Venstre bør omgjøres, og om tilskuddet i så fall bør kreves tilbakebetalt.

6. Tilskuddssøknader for 2021

De aktuelle søkerne tilskuddssøknader for inneværende år ligger til behandling hos KUL p.t. Med bakgrunn i våre konklusjoner ovenfor kommer ikke KUL til å innvilge søknadene dersom det viser seg at antall tellende medlemmer er mindre enn 60 % av det totale antallet medlemmer (inkludert støtte-medlemmer). Spørsmålet er om søkerne likevel kvalifiserer til såkalt uttrappingstilskudd etter forskriftens § 9.

I henhold til forskriftens § 9 kan organisasjoner som har mottatt driftstilskudd i de tre foregående år, men som ikke lengre oppfyller kravene (...) til antall medlemmer eller prosentandel tellende medlemmer innvilges et uttrappingstilskudd. Dette kan gis for inntil tre år i en periode på maksimalt fem år, og utgjør halvparten av organisasjonens tilskudd foregående tilskuddsår.

KUL tenker som utgangspunkt at søkerne heller ikke kvalifiserer til uttrappingstilskudd, da vilkårene for å få denne type tilskudd er at man ikke lengre oppfyller kravene (...) til antall medlemmer eller prosentandel tellende medlemmer. KUL forstår dette dithen at det er en forutsetning for å kvalifisere til uttrappingstilskudd at man tidligere har oppfylt kravene i § 4, noe som jo ikke er tilfelle for disse søkerne.

Vi ønsker gjerne KAOs vurdering også av spørsmålet om vilkårene for å gi uttrappingstilskudd for tilskuddsåret 2021 er til stede, dersom søkerne ikke oppfyller kravene til antall tellende medlemmer i grunnlagsåret 2019.

7. Avslutning

For å oppsummere, så ønsker KUL at KAO ser nærmere på hvilke konsekvenser de feilene som er gjort bør få. Herunder blant annet om alle eller noen av vedtakene bør omgjøres og om de utbetalte tilskuddene helt eller delvis bør kreves tilbakebetalt. I så tilfelle bes også om KAOs anbefaling om disse midlene i så fall bør fordeles på organisasjonene som oppfylte kravene for tilskudd de respektive årene.

Avslutningsvis ønsker vi også KAOs vurdering av om søkerne kvalifiserer til uttrappingstilskudd etter forskriftens § 9 når tidligere innvilgede vedtak er feil fattet.

Forholdet til foreldelse i forbindelse med ovennevnte vurderinger bes vurdert.

Som nevnt innledningsvis avgrenser KUL vurderingen til å gjelde vedtak fattet etter ny forskrift. Dersom KAO mener at også vedtak etter gammel forskrift bør tas med i vurderingen, ber vi om en tilbakemelding på dette.

Dersom det skulle være behov for avklaringer eller dere har spørsmål til faktum i saken, kan dere kontakte Brit Røthe på tlf. 90948029 eller brit.rothe@kul.oslo.kommune.no.

Med vennlig hilsen

Stein Slyngstad
direktør

Brit Flatlandsmo Røthe
spesialkonsulent II

Vedlegg
Epost fra AUF om hvordan de teller

Mottakere:
Kommuneadvokaten

Rådhuset

0037

OSLO