

KOMPETANSESENTER FOR BRUKERERFARING OG
TJENESTEUTVIKLING KBT
Sorgenfriveien 9
7031 TRONDHEIM

Saksbehandler: Christine Pahle Valner

Vår ref: 22/00536-14
Vår dato: 06.01.2025
Deres ref:
Deres dato:

Vedtak om overtredelsesgebyr

NOKUT fører tilsyn med private fagskoler med hjemmel i fagskoleloven kapittel 6, og delegert myndighet fra Kunnskapsdepartementet. Dersom det avdekkes brudd på regelverket, kan NOKUT illegge private fagskoler overtredelsesgebyr, jf. fagskoleloven § 37.

NOKUTs vedtak

Med hjemmel i fagskoleloven § 37, jf. fagskoleloven § 29 fjerde ledd, fatter NOKUT følgende vedtak:

Kompetansesenter for brukererfaring og tjenesteutvikling KBT plikter å betale et overtredelsesgebyr på 100 000 kroner for brudd på utdelingsforbudet som følger av fagskoleloven § 29 fjerde ledd.

Frist for innbetaling er fire uker fra vedtaksdato. Kravet skal betales til konto 8276.01.02373 og merkes med saksnummer 22/00536.

Vi opplyser om at et endelig vedtak overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. fagskoleloven § 37 andre ledd.

Sakens bakgrunn

NOKUT åpnet tilsyn med KBT Fagskole (heretter fagskolen) januar 2022.

Bakgrunnen for tilsynet var at Kompetansesenter for brukererfaring og tjenesteutvikling KBT (stiftelsen), som også drev fagskolen fra 2020, hadde foretatt en utdeling på 1 millioner kroner til det nærstående selskapet KBT Kompetanse AS. Utdelingen ble vedtatt av styret i november 2019, før fagskolen mottok offentlige tilskudd og var underlagt utdelingsforbud. Første bevilgning fra fylkeskommunen ble overført i september 2020, og utdelingen til KBT Kompetanse AS ble effektivert 5. oktober 2020 – etter fagskolen hadde mottatt offentlig tilskudd.

Dere opplyste i deres redegjørelse av 21. februar 2022 at bakgrunnen for utdelingen var at KBT Kompetanse AS arbeidet for de samme mål som stiftelsen. Videre opplyste dere at utdelingen ble gitt som et tilskudd for å starte opp KBT Kompetanse AS, og at det er klare skiller når det gjelder ressursbruk mellom virksomhetene. Dere skriver at på tidspunktet vedtaket om utdeling ble fattet var ikke fagskolen akkreditert av NOKUT, dette skjedde først 16. desember 2019. Dere opplyser om at tildelingsbrevet fra Trøndelag fylkeskommune kom i april 2020, og fagskolen ble startet opp i august 2020, mens tilskudd fra Trøndelag fylkeskommune ble overført i september 2020. Den planlagte utdelingen ble først effektivert 5. oktober 2020, da det ikke hadde vært kapitalbehov tidligere. Dere understreker at beslutning og utdeling til KBT Kompetanse AS ikke hadde noen

tilknytning til opprettelsen av fagskolen. Dere opplyser at utdelingen ble effektivert i henhold til vedtak i styret i stiftelsen, og var utelukkende finansiert med tidligere opparbeide midler og likviditet.

NOKUT stilte sitt tilsyn i bero mens Stiftelsestilsynet gjennomførte et tilsyn med stiftelsen. I tilsynsrapport av 26. april 2023 kom Stiftelsestilsynet til at stiftelsen hadde brutt stiftelsesloven § 19 annet ledd, da dere hadde utdelt midlene til et selskap der stiftelsens oppretter (og daglige leder) var hovedaksjonær. Stiftelsestilsynet konkluderte imidlertid med at forholdet var rettet, da stiftelsen i løpet av tilsynet hadde kjøpt aksjene av daglig leder, og dermed eide 100 prosent av KBT Kompetanse AS på vedtakstidspunktet.

Vi varslet overtredelsesgebyr i brev 30. september 2024. Vi mottok tilsvaret den 31. oktober 2024, der dere viste til samme begrunnelse som tidligere om at utdelingen ble besluttet i november 2019, da fagskolen ikke var akkreditert eller opprettet. Dere skriver at dere derfor opprettholder deres syn om at fagskoleloven ikke var relevant på dette tidspunktet. Dere skriver videre at vedtaket ikke skulle ha blitt iverksatt etter at fagskolen ble opprettet i 2020, og dere beklager at dette ble gjort. Dere viser til at utdelingen ikke var basert på midler tildelt fagskoledriften og opplyser om at styret i stiftelsen har iverksatt tiltak for å rette opp og forebygge at tilsvarende oppstår i fremtiden.

Regelverk

Private fagskoler som mottar offentlig tilskudd kan ikke foreta utdelinger, jf. fagskoleloven § 29 fjerde ledd. Utdeling omfatter enhver overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer aksjeeieren til gode. Utdelingsforbudet gjelder for hele rettssubjektet, og innebærer både akkreditert og ikke-akkreditert virksomhet. I forarbeidene (Prop. 44 L. (2016-2017) s. 33) er det presisert at bestemmelsen også gjelder for stiftelser som mottar tilskudd, og utdelingsforbudet gjelder også for stiftelser som etter stiftelsesloven § 19 kan foreta utdelinger i samsvar med stiftelsens formål.

Det følger av fagskoleloven § 37 at departementet kan ilegge private fagskoler overtredelsesgebyr dersom fagskolen eller noen som opptre på vegne av fagskolen, forsettlig eller uaktsomt, bryter regler som følger av fagskoleloven. Kunnskapsdepartementet har delegert sanksjonsmyndigheten etter § 37 til NOKUT i supplerende tildelingsbrev av 3. september 2020.

Overtredelsesgebyret skal fastsettes i hvert enkelt tilfelle, men kan ikke overstige 1 500 000 kroner, jf. forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv. § 10.

Det følger av forvaltningsloven § 46 annet ledd at det ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges administrativ sanksjon, og ved individuell utmåling av sanksjonen, blant annet kan tas hensyn til følgende momenter

- a. sanksjonens preventive virkning
- b. overtredelsens grovhet, og om noen som handler på vegne av foretaket, har utvist skyld
- c. om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen
- d. om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser
- e. om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen
- f. om det foreligger gjentakelse
- g. foretakets økonomiske evne
- h. om andre reaksjoner som følge av lovbruddet blir ilagt foretaket eller noen som har handlet på vegne av det, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt administrativ sanksjon eller straff

- i. om overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon forutsetter bruk av administrativ foretakssanksjon eller foretaksstraff

Vurdering

Utdelingsforbudet

NOKUT vurderer at det ikke er tidspunktet for vedtaket om utdelingen som er avgjørende for vurderingen, men når selve utdelingen ble foretatt. Det er på det rene at denne ble foretatt på et tidspunkt da fagskolen hadde mottatt statstilskudd og var underlagt utdelingsforbudet i fagskoleloven § 29 fjerde ledd. Styret hadde på dette tidspunktet ansvar for å «sørge for at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, og etablere og sørge for gjennomføring av systematiske kontrolltiltak (internkontroll) for å sikre dette», jf. fagskoleloven § 9 bokstav f.

Dere har i deres tilsvare vist til at utdelingen ble gjort på bakgrunn av at KBT Kompetanse AS «arbeidet for de samme mål som stiftelsen [...] slik at omtalte utdeling er gitt til det samme formål.» NOKUT viser til at utdelingsforbudet i fagskoleloven § 29 fjerde ledd er absolutt, og gjelder uavhengig av om stiftelsens vedtekter åpner for utdelinger i tråd med stiftelsens formål jf. stiftelsesloven § 19, jf. Prop. 44 L. (2016- 2017) s. 33. Vi vurderer derfor at det at selskapet arbeidet for samme mål som stiftelsen, og at pengene var gitt til samme formål, er uten betydning for vurderingen etter fagskoleloven § 29 fjerde ledd.

På bakgrunn av dette har NOKUT kommet til at utdelingen på 1 million kroner fra Kompetansesenteret for brukererfaring og tjenesteutvikling KBT til KBT Kompetanse AS var klart i strid med fagskoleloven § 29 fjerde ledd.

Skyldvurderingen

Spørsmålet blir om fagskolen, eller noen som opptrådte på vegne av fagskolen, forsettlig eller uaktsomt foretok den ulovlige utdelingen, jf. fagskoleloven § 37.

Det er på det rene at noen som opptrådte på vegne av fagskolen foretok den ulovlige utdelingen, da det var stiftelsens styre som vedtok utdelingen. Spørsmålet blir om styret handlet forsettlig eller uaktsomt da de vedtok og gjennomførte utdelingen.

«Uaktsomhet» etter § 37 skal forstås som alminnelig (simpel) uaktsomhet. Terskelen er at en har opptrådt i strid med det en alminnelig fornuftig og samvittighetsfull person ville gjort i samme situasjon. Etter forarbeidene vil det være aktuelt å oppstille et meget strengt krav til aktsomhet i de tilfellene der det er tale om å sanksjonere brudd på reguleringslovgivning som retter seg mot utøvelsen av næringsvirksomhet, jf. Prop.81 L (2021-2022) s. 29. Det skal dermed lite til for å konstatere uaktsomhet ved brudd på slik regulering.

Som tidligere nevnt plikter styret ved en fagskole å sørge for at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, jf. fagskoleloven § 9 bokstav f. Fagskoleloven § 29 fjerde ledd er en svært sentral bestemmelse som det må forventes at fagskoler er kjent med og innretter seg etter. Utdelingsforbudet gjelder generelt for alle private fagskoler som mottar offentlig tilskudd. NOKUT legger derfor til grunn at en manglende overholdelse av utdelingsforbudet i utgangspunktet oppfyller uaktsomhetskravet.

Overtredelsesgebyr skal ikke ilegges dersom det foreligger sanksjonsfrihetsgrunner, enten lovfestede eller ulovfestede jf. Prop. 62 L (2015-2016) pkt. 12.4. Det er vår vurdering at det ikke foreligger noen

sanksjonsfrihetsgrunner i denne saken. Det er ingen øvrige, særegne forhold i denne saken som taler for at utdelingen likevel ikke skal anses som ulovlig.

Ettersom det ikke foreligger noen unntak som nevnt over, er vår vurdering at stiftelsen, på vegne av fagskolen, uaktsomt foretok den ulovlige utdelingen og NOKUT kan dermed ilegge stiftelsen overtredelsesgebyr, jf. fagskoleloven § 37.

Vurdering av om overtredelsesgebyr skal legges og gebyrets størrelse

Det er opp til NOKUT å vurdere om det skal legges overtredelsesgebyr der vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Overtredelsesgebyr kan kun legges der dette er forholdsmessig sett opp mot den aktuelle overtredelsen jf. Prop. 44 L (2016-2017) s. 62. Dette innebærer at reaksjonen, for å oppfylle rettssikkerhetsgarantiene etter EMK, må være forholdsmessig.

Vurdering av om overtredelsesgebyr skal legges

NOKUT har foretatt en konkret helhetsvurdering av forholdene i saken og deres anførsler. I formildende retning har vi lagt vekt på at det mest sannsynlig ikke er brukt offentlige tilskudd eller studentenes egenbetaling ved utdelingen. Videre ville utdelingen ikke utgjort et brudd på fagskoleloven dersom den hadde blitt effektivert på et tidligere tidspunkt. Dere har opplyst at dere har iverksatt tiltak for å forhindre tilsvarende lovbrudd i fremtiden, og vi vurderer at det derfor er lav fare for gjentakelse.

NOKUT har imidlertid lagt avgjørende vekt på at det utdelte beløpet på 1 million kroner er av betydelig størrelse og på at fagskolens styre, i tråd med fagskoleloven § 9 bokstav f forventes å ha kjennskap til og innrette seg etter fagskolelovens bestemmelser. I dette tilfellet kunne regelbruddet enkelt ha vært forhindre, dersom styret hadde fulgt sin plikt til å sørge for internkontroll.

Etter en helhetsvurdering har vi kommet til at et vedtak om illeggelse av gebyr i denne saken er forholdsmessig, da utdelingen utgjorde et brudd på en av de mest sentrale bestemmelsene i fagskoleloven og utbetalingen var av betydelig størrelse.

Vurdering av størrelsen av overtredelsesgebyret

Overtredelsesgebyret skal som nevnt fastsettes i hvert enkelt tilfelle, men kan ikke overstige 1 500 000 kroner, jf. forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv. § 10. Størrelsen på gebyret kan ta hensyn til blant annet overtredelsens art, omfang, virkning for studentene, om overtredelsen utelukkende skyldes forhold utenfor foretakets kontroll, foretakets økonomiske evne mv.

Utmåling av gebyret skal være proporsjonal med overtredelsen, jf. Prop. 47 L (2017-2018) s. 107. Kunnskapsdepartementet har uttalt at når det gjelder brudd på offentligrettslig regulering av næringsvirksomhet, kan det tenkes ilagt også større overtredelsesgebyrer for alvorlige overtredelser, jf. Prop. 62 L (2015-2016) pkt. 13.2.4. Dersom et overtredelsesgebyr skal ha den tiltenkte virkning må beløpet være så stort at det er egnet til å virke preventivt. Samtidig må gebyret ikke være uforholdsmessig stort. Det er stor forskjell i ressurser hos virksomheter i den private høyskole- og fagskolesektoren.

De momentene som inngikk i vurderingen av om gebyr skal legges er også av betydning for fastsettelsen av gebyrets størrelse, jf. fvl. § 46.

NOKUT har foretatt en konkret helhetsvurdering av omstendighetene i saken. På den ene side er det sannsynliggjort at det ikke er brukt offentlig tilskudd eller studentenes egenbetaling ved utdelingen. Videre

fant styrevedtaket om utdeling sted før stiftelsen mottok offentlige tilskudd, og dersom utdelingen hadde blitt effektivert i tråd med dette styrevedtaket fra 2019 hadde det ikke vært et brudd på fagskoleloven. Vi har også vektlagt at overtredelsen ikke har skjedd med forsett, at dette var en enkeltstående overtredelse og at det er iverksatt tiltak for å forhindre tilsvarende lovbrudd i fremtiden. Vi vurderer dermed at det er lav fare for gjentakelse for fagskolen.

Vi vurderer imidlertid at lovbruddets alvorlighetsgrad og beløpets størrelse taler for at overtredelsesgebyret i utgangspunktet bør være av en vesentlig karakter. Utdelingen utgjorde et klart brudd på en sentral bestemmelse i fagskoleloven og kunne med enkelthet vært unngått dersom styret hadde fulgte sine plikter etter fagskoleloven § 9 bokstav f. Fagskolen er nå fisjonert ut av stiftelsen i et eget selskap, og det vil dermed ikke påvirke studentene negativt at det ilegges gebyr. Videre har vi vurdert stiftelsens økonomiske situasjon per 31.desember 2023, og kommet til at overtredelsesgebyret ikke vil utgjøre fare for stiftelsens videre drift.

På bakgrunn av det ovennevnte fastsettes overtredelsesgebyret på 100 000 kroner. Vi vurderer at dette reflekterer lovbruddet og ivaretar hensynet til en allmennpreventiv effekt.

Konklusjon

Kompetansesenter for brukererfaring og tjenesteutvikling KBT ilegges med hjemmel i fagskoleloven 37, jf. fagskoleloven § 29 fjerde ledd, et overtredelsesgebyr på 100 000 kroner.

Klageadgang

NOKUTs vedtak kan påklages i henhold til forvaltningsloven. Klagen sendes til NOKUT på postmottak@nokut.no og merkes med saksnummer 22/00536.

Klagefristen er tre uker fra vedtaket er kommet frem til parten jf. forvaltningsloven § 29.

Kunnskapsdepartementet er klageinstans for NOKUTs vedtak.

Med hilsen

Kristin Vinje
administrerende direktør

Kristin Jung Berg
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert