



Til: Brenna Tonje Dato: 13. juni 2023  
Fra: Juridisk avdeling Saksnr.: 23/2696-  
Kopi: Saksbehandler: [REDACTED]

## Habilitetsvurdering - bevilgning til prosjektet «22. juli og demokratisk medborgerskap»

JUSS foretar i dette en vurdering av statsråd Tonje Brennass habilitet knyttet til forberedelsen av og beslutninger knyttet til bevilgning til prosjektet «22. juli og demokratisk medborgerskap». Se også notat av 26. mai 2023.

Vår vurdering er at statsråden er inhabil.

JUSS har kommet til at inhabiliteten ikke får rettslige konsekvenser for avgjørelsene om tilskudd for 2022 og 2023. Wergelandsenteret beholder tilskuddet for disse årene.

### Habilitet ved bevilgning til prosjektet «22. juli og demokratisk medborgerskap»

JUSS har i notat av 26. mai 2023 konkludert med at statsråd Tonje Brenna er inhabil etter forvaltningsloven § 6 andre ledd i saker som gjelder Utøya AS, i alle fall i saker som gjelder økonomisk støtte. Bakgrunnen for dette er statsrådens personlige tilknytning til tre av styremedlemmene i Utøya AS. På bakgrunn av dette har statsråden bedt SMK om å oppnevne settestatsråd til behandling av saker som gjelder økonomisk støtte til Utøya AS.

Det er kommet opp spørsmål knyttet til om dette medfører inhabilitet for det konkrete prosjektet «22. juli og demokratisk medborgerskap», som er et samarbeidsprosjekt mellom Wergelandsenteret, Utøya AS og 22. juli-senteret. Prosjektet har mottatt støtte fra Kunnskapsdepartementet siden 2017, og de har søkt om å øke bevilgningen fra 5 mill. kr i 2023 til 6,5 mill. kr i 2024. Wergelandsenteret er mottaker av midlene.

Etter forvaltningsloven § 6 andre ledd er statsråden inhabil i den konkrete saken hvis det foreligger «særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til» statsrådets «upartiskhet». Ved denne vurderingen skal det blant annet legges vekt på om avgjørelse

i saken kan medføre «særlig fordel, tap eller ulempe» for tjenestemannen selv eller noen han har «nær personlig tilknytning til». Det skal foretas en bred, skjønnsmessig vurdering av statsrådens tilknytning til saken og eventuelle parter. Der det foreligger flere relevante tilknytningsforhold, må disse vurderes samlet. Formuleringen «egnet til» indikerer at det må legges vekt på hvordan forholdet fremstår utad. Habilitetsspørsmålet må vurderes konkret ut fra det enkelte saksforhold.

Det er på det rene at statsråden har en nær personlig tilknytning til tre styremedlemmer i Utøya AS, se notat av 26. mai 2023. Spørsmålet er om den konkrete bevilgningen til Wergelandsenteret innebærer en «særlig fordel, tap eller ulempe» for disse styremedlemmene.

Et første spørsmål er betydningen av at Utøya AS ikke mottar tilskudd direkte, men er en samarbeidspartner i prosjektet som mottar tilskudd.

Wergelandsenteret har mottatt støtte til prosjektet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2017 og 2018, og fra Kunnskapsdepartementet siden 2018. Tilskuddet til prosjektet ble økt til 3 mill. kroner i 2019, og har vært 5 mill. kr. årlig fra 2020. Wergelandsenteret har søkt om økt bevilgning til 6,5 mill. kr i 2024, som er til vurdering i KD.

Wergelandsenteret er mottaker av midlene, og Utøya AS er i utgangspunktet ikke tilskuddsmottaker. Bevilgningen kan likevel måtte anses som økonomisk støtte til Utøya AS dersom de har en så sentral rolle i prosjektet at de må anses for å indirekte være tilskuddsmottaker. Utøya AS har hele tiden vært en sentral aktør i prosjektet, det foregår på øya, og det kan ikke gjennomføres som beskrevet uten deltakelse fra driftsselskapet Utøya AS. Prosjektet ble i sin tid utviklet av de tre deltakerne i samarbeid, og Utøya AS' rolle går fram av søknadene om tilskudd tilbake til 2017. Utøya AS er omtalt i budsjettproposisjonen som samarbeidspartner i prosjektet. Wergelandsenteret har opplyst at Utøya AS fakturerer Wergelandsenteret for faktiske leveranser, det vil si at Wergelandsenteret kjøper tjenester fra Utøya AS. Dersom tjenestene ikke leveres, som for eksempel under pandemien da kurs ikke kunne avvikles, får ikke Utøya AS betalt. Likevel har Utøya AS en klar interesse i at prosjektet tildeles midler, siden prosjektet ikke kan gjennomføres uten Utøya AS' deltakelse og leveranse av tjenester.

JUSS har kommet til at bevilgningen til prosjektet har en så klar forutsetning om deltakelse fra Utøya AS at det i denne sammenhengen må anses som økonomisk støtte til Utøya AS.

Et andre spørsmål er om bevilgningen innebærer en «særlig fordel, tap eller ulempe» for de styremedlemmene statsråden har en nær personlig tilknytning til.

Utøya AS beskrives slik i Enhetsregisteret:

*Et non-profit selskap, der overskudd skal tilbake til Utøya, med formål å tilrettelegge for arrangementer og aktiviteter som fremmer demokrati og menneskerettigheter,*

*videreutvikle Utøya som et viktig leir-, og kurs- og møtested for AUF og arbeiderbevegelsen, samt ivareta Utøya som minnested og læringscenter for nåværende og fremtidige generasjoner.*

Etter det vi har fått opplyst mottar ikke styremedlemmene honorar, og ev. overskudd går etter omtalen over tilbake til selskapet, ikke til eierne (AUF). Vi legger på bakgrunn av dette til grunn at styremedlemmene personlig ikke har en økonomisk fordel av bevilgningen til prosjektet.

Det er vanskeligere å vurdere om styremedlemmenes ikke-økonomiske interesser i prosjektet er av en slik art at bevilgningen må anses som en «særlig fordel» for dem.

Rapporten fra Wergelandsentere for demokrati-læringsprosjektet tilsier at Utøya får om lag 2,2 mill. kroner av tilskuddet på 5 mill. kroner. Som omtalt over mottar de midlene etter fakturering. Opplysninger fra proff.no viser at Utøya AS har gått med underskudd de siste årene, og at de har hatt mellom 8 og 10 mill. kroner i driftsinntekter. I 2021 var inntektene på 11,6 mill. kroner. Hvis inntektsnivået i 2022 er omtrent det samme, utgjør inntektene fra prosjektet 18,5 pst av samlet inntekt for 2022.

Det må antas at prosjektet og inntekten derfra er viktig for virksomheten. Inntekten er av en slik størrelse at det vil ha en ikke ubetydelig betydning for organisasjonens virksomhet og budsjett.

Etter uttalelser fra JD/LOV kan inhabilitet foreligge i tilfeller der de aktuelle personene er direkte berørt, eller det gjelder en sak de har engasjert seg særlig i. Dette er vanskelig å vurdere, men det er nærliggende å anta at de aktuelle styremedlemmene i Utøya AS alle er særlig engasjert i saker av en viss økonomisk betydning for organisasjonen. Virksomhetens økonomi vil ha stor betydning for i hvilken grad den har mulighet for å oppnå sitt formål. Det særlige bakteppet for virksomheten og den personlige betydningen for den enkelte medfører trolig et særlig engasjement i saker som berører virksomhetens muligheter for å nå flest mulig i sitt arbeid. Selv om bevilgningen ikke medfører en økonomisk fordel for det enkelte styremedlem, er JUSS' vurdering at en bevilgning som har såpass stor økonomisk betydning for Utøya AS også vil innebære en «særlig fordel» for styremedlemmene.

På bakgrunn av omtalen over og en samlet skjønnsmessig vurdering, mener JUSS at det foreligger «særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til» statsrådets «upartiskhet» i saker som gjelder bevilgning til prosjektet «22. juli og demokratisk medborgerskap», som er et samarbeidsprosjekt mellom Wergelandsenteret, Utøya AS og 22. juli-senteret.

### **Konsekvenser for tidligere bevilgninger**

Inhabilitet medfører at en offentlig tjenestemann er inhabil «til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltnings sak», jf. fvl. § 6 første ledd. Det må regnes som en saksbehandlingsfeil at statsråden tok avgjørelse knyttet til bevilgning av økonomisk støtte for 2023 til prosjektet.

For 2022 stiller det seg annerledes, fordi bevilgningen ble videreført i tråd med forslaget fra Solberg-regjeringen, uten at denne var gjenstand for vurdering eller avgjørelser av statsråden.

Etter fvl. § 6 tredje ledd kan avgjørelse ikke treffes av tjenestemann som er direkte underordnet den som er inhabil. Dersom statsråden er inhabil til å treffe avgjørelser, vil heller ingen andre i departementet kunne treffe avgjørelsen. Underordnede kan delta i tilretteleggelsen av grunnlaget for avgjørelsen, med mindre de selv er inhabile på eget grunnlag.

Et enkeltvedtak som lider av en saksbehandlingsfeil er likevel «gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold», jf. forvaltningsloven § 41. Tilsvarende prinsipp brukes på andre avgjørelser som ikke er enkeltvedtak. Habilitetsreglene skal sikre tilliten til forvaltningen og motvirke usaklighet og forskjellsbehandling, og inhabilitet er en feil som i utgangspunktet lett kan tenkes å påvirke utfallet av en sak. Tilskuddet ble innført av tidligere regjering, og ble tildelt med samme beløp i budsjettet for 2020 og 2021. Bevilgningene for 2022 og 2023 var en ren videreføring av bevilgningen for tidligere år, og det ikke ble gjort andre vurderinger av tilskuddet i budsjettprosessen. På bakgrunn av dette kan det hevdes at statsrådets inhabilitet ikke har virket bestemmende på vedtakets innhold.

Selve vedtaket om tilskudd ble gjort av Stortinget gjennom statsbudsjettet for 2023. Prosjektet er omtalt i Prop.1 S som et samarbeidsprosjekt mellom Utøya AS, Wergelandsenteret og 22. juli-senteret. Det har dermed vært åpenhet om at Utøya AS var en sentral deltaker i prosjektet. Wergelandsenteret mottok bevilgningen for dette året på samme måte som for tidligere år, og innrettet seg etter vedtaket. På bakgrunn av dette er det ikke aktuelt å gjøre endringer i bevilgningen for 2023 på grunn av inhabilitet hos statsråden.