



Oslo kommune
Kommuneadvokaten

**Unntatt offentlighet hos Kommuneadvokaten
jf. § 13 og § 15. 1. ledd**

Byrådsavdelingene

Rådhuset
0037 OSLO

Deres ref.:
201806337-12

Vår ref.:
18/624 - 5 / AG
(Bes oppgitt ved henvendelse)

Dato:
30.10.2018

**UTTALELSE - VURDERING AV VARSEL MOT BYRÅD – ANSKAFFESESREGELVERKET OG
INHABILITET**

1. Innledning

Kommuneadvokaten er bedt om å vurdere enkelte rettslige spørsmål knyttet til varslene mot byråd Inga Marte Thorkildsen. Denne uttalelsen gjelder varselet om at byråden skal ha pålagt Utdanningsetaten og skolene å samarbeide med Forandringsfabrikken, i strid med regelverket for offentlige anskaffelser.

Jeg gjør for ordens skyld oppmerksom på at uttalelsen er basert på opplysningene og dokumentasjonen som Kommuneadvokaten har mottatt. Endrede eller nye opplysninger kan etter omstendighetene føre til at konklusjonene endres.

Nedenfor i punkt 3 gir jeg en oppsummering av sakens faktagrunnlag slik det fremgår av opplysningene Kommuneadvokaten har mottatt. I punkt 4 vurderes påstanden om brudd på regelverket for offentlige anskaffelser, og i punkt 5 om (eventuelle) anskaffelser er skjedd etter pålegg fra byråden. Avslutningsvis i punkt 6 gjør jeg en vurdering av om Inga Marte Thorkildsen må anses inhabil til å delta ved eller treffe avgjørelser som gjelder Forandringsfabrikken.

En oppsummering av mine vurderinger fremgår i punkt 2.

2. Oppsummering

Mine vurderinger basert på mottatt informasjon og dokumentasjon, kan i korthet oppsummeres som følger:

- Jeg kan ikke se at det er grunnlag for påstanden om at kommunen, etter at Inga Marte Thorkildsen tiltrådte som byråd, har foretatt anskaffelser fra Forandringsfabrikken i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Det kan imidlertid etter min vurdering ikke

Kommuneadvokaten

Postadresse: Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 23 46 15 22

Kontoradresse: Olav Vs gate 4, 5. etg.

Org.nr.: 976 819 942

E-postadresse: postmottak@kao.oslo.kommune.no

Bankgiro: 1315 01 02264

utelukkes at UDEs planlagte samarbeid med stiftelsen om U22-prosjektet, slik etaten har lagt det opp, vil innebære brudd på anskaffelsesreglene.

- Det er etter mitt syn ikke grunnlag for påstanden om at UDE ble pålagt å gjøre anskaffelser fra Forandringsfabrikken i strid med anskaffelsesregelverket. Jeg kan heller ikke se at det ble gitt pålegg til skolene om å samarbeide med Forandringsfabrikken på en måte som brøt med anskaffelsesreglene.
- Etter min vurdering er Inga Marte Thorkildsen ikke inhabil til å delta ved eller treffe avgjørelser som gjelder Forandringsfabrikken.

3. Faktagrunnlag

3.1 Oversendte opplysninger og dokumentasjon fra byrådsavdelingen

Kommuneadvokaten har mottatt supplerende opplysninger og dokumentasjon fra byrådsavdelingen vedrørende påstandene i varselet.

Byrådsavdelingen har etter det opplyste oversendt alle retningsgivende dokumenter og brev fra byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester (EHS) og byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap (OVK) der Forandringsfabrikken og/eller utviklingssamarbeidet Mitt Liv er omtalt. Dette med unntak av dokumenter av ren informativ art, som for eksempel e-poster mellom EHS/OVK og Forandringsfabrikken om møtetidspunkter og e-poster vedlagt invitasjon til Forandringsfabrikken arrangementer. Videre har byrådsavdelingen gitt informasjon om de møtepunkter og samarbeid mellom kommunen og Forandringsfabrikken som de er kjent med, samt hvilke utbetalinger kommunen har gjort til Forandringsfabrikken siden 2012. Endelig er det gitt opplysninger om samarbeidet mellom Utdanningsetaten (UDE) og Forandringsfabrikken, og oversendt dokumenter som omhandler dette.

3.2 Inga Marte Thorkildsens tilknytning til Forandringsfabrikken

Inga Marte Thorkildsen var etter det opplyste ansatt i et deltidsengasjement som spesialrådgiver i Forandringsfabrikken fra januar 2014 til hun tiltrådte som byråd for eldre, helse og arbeid (senere eldre, helse og sosiale tjenester) 21. oktober 2015. Kommuneadvokaten er informert om at det ikke er riktig som antydnet i varselet, at Thorkildsen hadde et ansettelsesforhold til stiftelsen helt frem til oktober 2016.

3.3 Forandringsfabrikken og utviklingsarbeidet Mitt Liv

3.3.1 *Forandringsfabrikken*

Forandringsfabrikken er en ideell stiftelse grunnlagt i 2004, som arbeider for å forandre hjelpesystemene og skole i samarbeid med barn og unge.

Forandringsfabrikken hovedfokus er på fagområdene skole, barnevern, psykisk helsehjelp og vold og overgrep. Siden 2008 har stiftelsen innhentet kunnskap fra barn og unge rundt om i Norge om hvordan de opplever møtene med barnevern, justismyndigheter, psykisk helsevern og skole, og hvilke råd barna vil gi for at systemene skal bli bedre. Dette gjøres gjennom undersøkelser og kartleggingsprosjekter, og ved bruk av systematisk deltakende metodikk. Kunnskapen og rådene fra barna oppsummeres og presenteres i hefter, magasiner og filmer, uten analyser eller kommentarer fra voksne. Barna/ungdommene – «proffene» – presenterer rådene i

møter og foredrag, og overfor politikere, myndigheter, fagfolk og utdanninger.

Forandringsfabrikkens arbeid kan således deles inn i fire hovedkategorier: Kunnskapsinnhenting, kunnskapsformidling, fagutviklingsarbeid og råd til politikere og myndigheter. Høsten 2017 åpnet Forandringsfabrikken Kunnskapscenter, der alle publikasjoner fra Forandringsfabrikken er tilgjengelige.

Finansieringen av stiftelsen Forandringsfabrikken skjer i hovedsak gjennom prosjektfinansiering. Stiftelsen mottar også driftstilskudd fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). I 2017 fikk stiftelsen etter det opplyste støtte fra Helsedirektoratet, Bufdir, Utlendingsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Justisdepartementet, Scheibler, Stiftelsen Kaare Berg, Ekstrastiftelsen og Egmont.

3.3.2 *Mitt Liv*

Mitt Liv er et utviklingsarbeid i regi av Forandringsfabrikken der barn og unge med erfaringer fra barnevernet og psykisk helsevern samarbeider med fagfolk innen disse områdene, for å utvikle gode tjenester for barna. Sammen finner medarbeidere i barnevern/psykisk helsevern og barna/ungdommene felles verdier, anbefalinger og konkrete arbeidsmåter som prøves ut av ansatte over hele landet. Etter å ha blitt kvalitetssikret av barn og unge, ansatte og ledere, implementeres verktøyene som standarder.

Verktøyene, anbefalinger til god praksis og andre relevante dokumenter er lagt ut på Mitt Livs hjemmesider.

3.4 Oslo kommunes samarbeid med Forandringsfabrikken

3.4.1 *Generelt*

Byrådsavdelingen opplyser at de kjenner til at flere bydeler og kommunale virksomheter har benyttet Forandringsfabrikkens kunnskap i ulike sammenhenger over mange år.

Barneverntjenesten i bydel Grünerløkka har etter det opplyste samarbeidet med Forandringsfabrikken siden oppstarten av barnevernprosjektet i 2013, som én av 14 kommuner i landet. I november 2014 inviterte bydelen alle de øvrige barneverntjenestene i Oslo inn i prosjektet. Etter det OVK oppgir å kjenne til, har samtlige bydelers barneverntjenester samarbeidet med Forandringsfabrikken siden 2015. Slik jeg oppfatter den oversendte dokumentasjonen, har barneverntjenestene deltatt i utviklingsprosjektet Mitt Liv barnevern. Byrådsavdelingen opplyser at det ikke er gitt noen føringer eller pålegg fra byrådsavdelingene om dette.

I de oversendte styrende dokumentene fra EHS og OVK, som alle gjelder årene 2017, 2018 eller 2019, består omtalen av Forandringsfabrikken og/eller Mitt Liv av henvisninger til at kunnskap, erfaringer og verdier fra utviklingsarbeidet Mitt Liv skal legges til grunn i samarbeidet med og arbeidet opp mot barn, unge og familier. Det fremgår også at «Barnehjernerne» – som er Oslo kommunes satsing for å forebygge, oppdage og hjelpe barn som opplever omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep – er tuftet på erfaringene, barnesynet og verdiene fra Mitt Liv. Oppsummert følger det av dokumentene at kunnskapen, verdiene og anbefalingene for forsvarlig barnevernpraksis som er utviklet gjennom Mitt Liv, skal inngå som grunnlag for arbeidet både i barneverntjenestene, Barne- og familieetaten og UDE. Det samme gjelder hjelpetilbud i barnehage og skole.

Byrådsavdelingen opplyser ellers at Forandringsfabrikken er én av flere aktører som EHS (tidligere EHA) har benyttet for å innhente innspill og synspunkter fra ulike grupper. Flere av disse aktivitetene fant etter det opplyste sted før Inga Marte Thorkildsen tiltrådte som byråd. Når det gjelder OVK er det opplyst at Forandringsfabrikken har deltatt på tre møter med byrådsavdelingen i løpet av 2018, men at det ikke har vært utbetalt honorar for dette. I tillegg har det vært dialog om andre saker der det har vært naturlig og hensiktsmessig å innhente innspill fra Forandringsfabrikken, på samme måte som OVK avholder innspillmøter med en rekke andre organisasjoner som representerer ulike brukerstemmer. OVK deltar også på vegne av Oslo kommune i Mitt Liv Storby-nettverk, som er et nasjonalt utviklingsarbeid der åtte norske storbyer deltar.

Endelig har Forandringsfabrikken etter det opplyste holdt innlegg for Barnehjernerneutviklingsgruppe, på lik linje med flere andre kunnskaps- og kompetanseaktører. I tillegg medvirker Forandringsfabrikken i fagnettverk for barnehjernerneutviklingen og vil også bli invitert inn i et kvalitetssikringsnettverk for en felles kompetanseplattform vedrørende dette – i begge tilfeller sammen med en rekke andre kompetansesentre og brukerrepresentanter mv. Det er opplyst at ingen aktører mottar betaling for noe av dette arbeidet.

3.4.2 Særlig om UDE

Som ledd i at UDE i tildelingsbrevet for 2018 ble bedt om å bidra til å realisere byrådets strategi for Barnehjernerneutviklingen i skolen, er det opplyst at OVK under hånden oversendte etaten et utkast til oppdrag om dette. I utkastet er det spesifisert at barn og unge skal involveres gjennom reelle medvirkningsprosesser, og at Forandringsfabrikken og Mitt Liv skole skal brukes som ressurs i arbeidet. Forandringsfabrikken er foreslått som deltaker/bidragstaker ved flere aktiviteter. Oppdraget ble ifølge byrådsavdelingen aldri oversendt formelt. I UDEs etterfølgende forslag til implementeringsplan fra juni 2018 er det lagt opp til at Forandringsfabrikken skal delta på et halvdagsseminar/workshop samt en elevkonferanse for U22-skolene høsten 2018. UDE valgte imidlertid etter det opplyste å avlyse avtalene som var inngått med Forandringsfabrikken om deltakelse på disse arrangementene, på grunn av påstandene i varselet mot byråden om brudd på anskaffelsesreglene.

I forbindelse med utviklingsprosjektet U22, som er initiert av UDE for å bidra til økt motivasjon og bedre læring for elever på utvalgte ungdomsskoler i Oslo, har det vært en dialog mellom etaten og OVK. Av notat fra UDE til kontaktmøte 13. juni 2018 fremgår det at etaten ser for seg at Forandringsfabrikken skal være en bidragstaker i prosjektet, og delta på en elevkonferanse og et lederseminar i løpet av høsten.

I referatet fra kontaktmøtet 13. juni 2018 fremkommer det at byråden understreket at *«det er viktig at satsingen har et felles verdisyn og er koplet sammen med andre prioriterte satsinger som Mitt Liv og Barnehjernerneutviklingen»*. I e-post 30. august 2018 ba OVK etaten om å oversende prosjektbeskrivelse og mandat som blant annet skulle inneholde en beskrivelse av hvordan innsatsene Mitt Liv og Barnehjernerneutviklingen er «bærende fundament» i utviklingsarbeidet.

UDEs forslag til prosjektmandat for U22, etter det opplyste oversendt OVK 14. september 2018, legger opp til at Forandringsfabrikken skal være én av flere eksterne bidragstakere, og at de skal delta på 14 skolebesøk. I etatens forslag til prosjektbudsjett for perioden høst 2018 til høst 2019 er det lagt inn 350 000 kroner til Forandringsfabrikken, hvorav 70 000 kroner er knyttet til foredrag på en ledersamling og deltakelse på tre elevkonferanser, mens de resterende 280 000

kroner gjelder «øvrig samarbeid». Dette budsjettforslaget avviker fra UDEs opprinnelige utkast til budsjett fra (etter det opplyste) 22. august 2018, der 70 000 kroner er knyttet til Forandringsfabrikken – fordelt på 20 000 kroner for deltakelse på to elevkonferanser og 50 000 kroner for «øvrig samarbeid».

OVK opplyser at de per i dag ikke har tatt stilling verken til utkastet til prosjektmandat eller – budsjett for U22-prosjektet.

OVK er etter det opplyste gjort kjent med av Marit Sanner i Forandringsfabrikken at hun høsten 2018 er blitt kontaktet av assisterende direktør i UDE Patrick Stark, vedrørende mulig samarbeid både om U22-prosjektet og andre prosjekter. Ifølge OVK skal Sanner ha oppfattet det som merkelig at Stark i noen av disse henvendelsene ba Forandringsfabrikken om å komme med en kostnadsramme for sitt eventuelle bidrag, all den tid det ikke var avklart om, hvordan og eventuelt i hvilket omfang Forandringsfabrikken skulle delta.

3.5 Utbetalinger fra Oslo kommune til Forandringsfabrikken

Byrådsavdelingen har etter det opplyste foretatt et søk i kommunens regnskapssystem Agresso, for å kartlegge hvilke utbetalinger kommunen har gjort til Forandringsfabrikken de siste seks år. Søket viser at det fra 2012 til og med august 2018 er utbetalt totalt 404 445 kroner til stiftelsen. Året med den største samlede utbetalingen var 2015, da samtlige bydeler samt Barne- og familieetaten, Helseetaten, Sykehjemsetaten og Velferdsetaten utbetalte til sammen 135 840 kroner. Årene med nest størst utbetalinger var 2012 og 2013 (med henholdsvis 77 130 kroner og 53 841 kroner totalt). I 2016 og 2017 var de totale utbetalingene på henholdsvis 33 786 kroner og 51 438 kroner. Frem til august 2018 er det registrert utbetalt 33 330 kroner til Forandringsfabrikken, hvorav 12 080 kroner kommer fra UDE.

4. Påstanden om brudd på regelverket for offentlige anskaffelser

4.1 Rettslig utgangspunkt – anskaffelsesregelverkets anvendelsesområde

4.1.1 *Gjensidig bebyrdende avtaler*

Anskaffelsesreglene gjelder for offentlige oppdragsgiveres inngåelse av kontrakter om levering av varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider, jf. forskrift om offentlige anskaffelser¹ (anskaffelsesforskriften) § 1-1. Hva som menes med en «kontrakt» i anskaffelsesrettslig forstand, fremgår av forskriften § 4-1 bokstav a). «Kontrakt» er her definert som

«gjensidig bebyrdende avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår skriftlig med en eller flere leverandører».

I «gjensidig bebyrdende» ligger at begge parter skal ha forpliktelse etter avtalen, og at disse forpliktelsene må være gjensidig avhengige av hverandre. Med andre ord må leverandøren være forpliktet til å levere en vare, tjeneste eller et bygge- og anleggsarbeid mot en motytelse fra oppdragsgiverens side, som må ha preg av å være et kontraktsrettslig vederlag. Både leverandørens og oppdragsgiverens ytelser må ha en økonomisk verdi for den andre kontraktsparten.

¹ Forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974.

EU-kommisjonen har i en veileder for tjenester av allmenn økonomisk interesse² angitt enkelte nærmere momenter som er relevante i en helhetsvurdering av om det foreligger et gjensidig bebyrdende avtaleforhold. Følgende særtrekk kan ifølge veilederen tale for at man har å gjøre med en gjensidig bebyrdende kontrakt:

- Formålet med oppdraget/kontrakten er å dekke oppdragsgivers på forhånd definerte behov innen et gitt område.
- Ytelsens karakter og måten den skal utføres på er spesifisert av oppdragsgiveren på forhånd.
- Kontrakten gir leverandøren krav på vederlag for ytelsen.
- Oppdragsgiver har tatt initiativet til å finne en leverandør som kan levere ytelsen.
- Kontrakten inneholder bestemmelser om misligholdssanksjoner ved kontraktsbrudd, for eksempel erstatning.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har i sin praksis lagt vekt på om betalingen fra den offentlige oppdragsgiveren står i direkte forhold til omfanget av de forpliktelsene som påhviler leverandøren, og om oppdragsgiveren har en viss kontroll over leverandørens ytelse.³

4.1.2 Nedre terskelverdi

I gjeldende lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 2 første ledd er det presisert at loven gjelder når offentlige oppdragsgivere inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter «*med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. merverdiavgift*». Det samme følger av anskaffelsesforskriften § 1-1 for forskriftens vedkommende. Anskaffelser som har en verdi under 100 000 kroner er følgelig etter gjeldende regelverk helt unntatt anskaffelsesreglenes anvendelsesområde. Terskelverdien gjelder for den enkelte anskaffelse, slik at anskaffelsesregelverket ikke vil komme til anvendelse selv om oppdragsgiver inngår flere kontrakter med en lavere verdi enn 100 000 kroner med samme leverandør – så lenge kontraktene kan anses som separate anskaffelser.

Den nedre terskelverdien på 100 000 kroner (eks. mva.) gjaldt også etter den tidligere anskaffelsesforskriften (av 2006)⁴, jf. denne forskriftens § 1-3 (2) bokstav l. En tilsvarende verdimeslig begrensning var imidlertid ikke inntatt i daværende versjon av anskaffelsesloven. I prinsippet gjaldt derfor bestemmelsene i loven, derunder de grunnleggende kravene i (daværende) § 5, for alle anskaffelser uavhengig av verdi.

Gjeldende anskaffelseslov og -forskrift trådte i kraft 1. januar 2017, og gjelder for anskaffelser iverksatt etter dette tidspunktet. Med hensyn til den nedre terskelverdien har dette den konsekvens at anskaffelser iverksatt etter 1. januar 2017 med en lavere verdi enn 100 000 kroner, faller helt utenfor anskaffelsesregelverket. Anskaffelser med samme verdi iverksatt før dette tidspunktet, er derimot i prinsippet underlagt (den daværende) anskaffelseslovens bestemmelser.

² Commission staff working document, Guide to the application of European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest (SWD(2013) 53 final/2), s. 100-101.

³ Se for eksempel KOFA sak 2005/180.

⁴ Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402.

4.2 Er kommunens samarbeid med Forandringsfabrikken omfattet av anskaffelsesregelverket?

4.2.1 Generelt

Som redegjort for i punkt 3.4 over, har barneverntjenestene i samtlige bydeler samarbeidet med Forandringsfabrikken siden 2015, etter det jeg forstår som del av utviklingsprosjektet Mitt Liv barnevern. Dette i likhet med barneverntjenestene i en rekke andre norske kommuner.

Kommuneadvokaten har ikke fått opplysninger om det er inngått noen skriftlige avtaler eller lignende mellom bydelene og Forandringsfabrikken i forbindelse med Mitt Liv-prosjektet. Uansett synes det etter min vurdering vanskelig å definere dette samarbeidet *i seg selv* som et gjensidig bebyrdende avtaleforhold. Sentrale elementer i helhetsvurderingen av om det foreligger en gjensidig bebyrdende kontrakt er som nevnt i punkt 4.1 om oppdragsgivers behov samt ytelsens karakter og innhold er spesifisert av oppdragsgiveren på forhånd, og om oppdragsgiveren har tatt initiativ til å finne en leverandør som kan levere ytelsen. Slik jeg forstår innholdet i utviklingssamarbeidet Mitt Liv, er dette et prosjekt som Forandringsfabrikken i utgangspunktet tar initiativet til gjennom å invitere (blant annet) barneverntjenestene til å delta, og som ikke er basert på forutgående behovs- og ytelsesspesifikasjoner fra sistnevntes side. Det er også vanskelig å se for seg at det er knyttet misligholdssanksjoner til manglende «kontraktsoppfyllelse» fra Forandringsfabrikken, noe som også er relevant i vurderingen. Selv om samtlige bydeler har hatt utbetalinger til Forandringsfabrikken som jeg antar har sammenheng med Mitt Liv-prosjektet, fremstår disse på denne bakgrunn mer som (begrensede) økonomiske bidrag inn i et reelt utviklingssamarbeid, enn som kontraktsrettslig vederlag fra bydelene for tjenester Forandringsfabrikken har forpliktet seg til å levere.⁵

Av brev fra EHS til Forandringsfabrikken 12. desember 2017 fremgår det at byrådsavdelingen, i forbindelse med en planlagt besøksrunde til alle barneverntjenestene for å få innsikt i arbeidet med anbefalingene fra Mitt Liv, inviterte Forandringsfabrikken til et møte *«hvor vi sammen kan diskutere hvilke temaer som vi bør konsentrere oss om, og hvordan vi skal spørre barneverntjenestene på en best mulig måte om disse»*. I brev fra EHS til Barne- og familieetaten 21. desember 2017 fremkommer det at det skal *«inngås samarbeid med Forandringsfabrikken om bruk av deres kunnskap og barnevernsproffer»* i forbindelse med at etaten skal innhente kunnskap fra barn og unge i en tiltak om hvordan de opplever sin situasjon.

Slik disse brevene er formulert, fremstår de i noe grad som (pålegg om) bestillinger fra EHS/BFE til Forandringsfabrikken av på forhånd spesifisert bistand. Det kan derfor kanskje reises spørsmål om det for disse ytelsene ble inngått gjensidig bebyrdende avtaler mellom EHS/BFE og stiftelsen, uten at den oversendte informasjonen og dokumentasjonen gir tilstrekkelig grunnlag for å gjøre en fullstendig vurdering av dette. Det er heller ikke nødvendig å vurdere dette nærmere. Oversikten over utbetalinger fra Oslo kommune til Forandringsfabrikken viser at EHS i 2017 betalte kun 4 500 kroner til stiftelsen (EHS hadde ikke noen utbetalinger i 2018), mens BFE i 2018 betalte 21 250 kroner (BFE hadde ingen utbetalinger i 2017). Hvis disse utbetalingene var et kontraktsrettslig vederlag for den nevnte bistanden fra Forandringsfabrikken, var de således under

⁵ Jeg nevner for ordens skyld at utbetalinger fra kommunen som ikke kan anses som kontraktsrettslig vederlag, etter omstendighetene kan utgjøre offentlig støtte etter EØS-avtalen artikkel 61 (1). Utbetalingene til Forandringsfabrikken rammes imidlertid trolig ikke av offentlig støtte-forbudet, da stiftelsen antakelig ikke vil regnes som et «foretak» i statsstøtterettslig forstand, og utbetalingene vanskelig kan tenkes å påvirke konkurransen og samhandelen i EØS-området.

den nedre terskelverdien på 100 000 kroner. Anskaffelsesreglene kom dermed uansett ikke til anvendelse på disse (eventuelle) kontraktene.

4.2.2 Særlig om UDE

Som nevnt i punkt 3.4.2 over, la UDE i sitt forslag til plan for implementering av Barnehjernevernet i Osloskolen (juni 2018) opp til at Forandringsfabrikken skulle delta på et halvdagsseminar/workshop samt en elevkonferanse for U22-skolene høsten 2018. Dette kan i utgangspunktet ha preg av å være bestillinger av spesifisert bistand fra Forandringsfabrikken, uten at den oversendte dokumentasjonen gir grunnlag for en fullstendig vurdering av om det forelå gjensidig bebyrdende avtaler om dette. Jeg antar imidlertid at verdien av disse bidragene fra stiftelsen ville være under den nedre terskelverdien på 100 000 kroner, slik at anskaffelsesregelverket uansett ikke ville fått anvendelse. Som nevnt valgte likevel UDE å avlyse disse avtalene på grunn av påstandene i varselet mot byråden om brudd på anskaffelsesreglene.

I de supplerende opplysningene Kommuneadvokaten har mottatt, er det videre gjengitt at UDE og OVK i et kontaktmøte 28. august 2018 drøftet UDEs forslag om å inkludere Forandringsfabrikken som én av flere samarbeidspartnere i et grensesettingskurs som skal inngå i skoleundervisningen. I tillegg fremgår det at man på et kontaktmøte i april drøftet innretningen av et seminar med Forandringsfabrikken i mai. Det er ikke gitt noen ytterligere informasjon om disse samarbeidene, herunder kostnadene knyttet til Forandringsfabrikkens bistand, som gir grunnlag for å vurdere om de er gjensidig bebyrdende avtaler som er omfattet av anskaffelsesreglene. Oversikten over utbetalinger fra kommunen til Forandringsfabrikken viser at UDE frem til august 2018 hadde betalt 12 080 kroner til stiftelsen.

Det kan etter mitt syn ikke utelukkes at UDEs planlagte samarbeid med Forandringsfabrikken om U22-prosjektet, slik etaten har lagt det opp, vil innebære at det inngås gjensidig bebyrdende avtaler mellom etaten og stiftelsen. Forandringsfabrikken er etter det opplyste tenkt å skulle delta på en ledersamling, elevkonferanser og skolebesøk, noe som i utgangspunktet kan oppfattes som bestillinger av spesifisert bistand fra stiftelsen. I varselet er det sitert fra en e-post 31. august 2018 som tilsier at Forandringsfabrikken tar (noe) betalt for slike opplegg: *«Vi tar jo i utgangspunktet 15 000 pluss reise for opp til halve dager, 20 000 for helde dager, og er det mange og stort rigg så kan det bli mer»*. Informasjonen og dokumentasjonen Kommuneadvokaten har mottatt, gir imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å gjøre en fullstendig vurdering av om det planlagte samarbeidet utgjør kontrakter i anskaffelsesrettslig forstand.

Dersom samarbeidet faktisk må anses som kontrakter i anskaffelsesrettslig forstand, innebærer etatens siste utkast til prosjektbudsjett (14. september 2018) – der totalt 350 000 kroner som nevnt er satt av til Forandringsfabrikken – at terskelverdien for anskaffelsesreglenes anvendelse vil bli oversteget. Basert på dette beløpet vil anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften del I gjelde for anskaffelsen, jf. anskaffelsesloven § 2 og anskaffelsesforskriften § 5-1 (1). Dette vil i tilfelle (blant annet) innebære at UDE som hovedregel skal sikre konkurranse gjennom å invitere flere leverandører til å konkurrere om oppdraget, i henhold til de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4.

4.3 Oppsummering – påstanden om brudd på anskaffelsesregelverket

Basert på informasjonen og dokumentasjonen Kommuneadvokaten har fått oversendt, kan jeg ikke se at kommunen etter at Inga Marte Thorkildsen tiltrådte som byråd, har foretatt anskaffelser fra Forandringsfabrikken (inngått gjensidig bebyrdende avtaler med stiftelsen) i strid med

regelverket for offentlige anskaffelser. Det kan imidlertid etter min vurdering ikke utelukkes at UDEs planlagte samarbeid med stiftelsen om U22-prosjektet, slik etaten har lagt det opp, vil innebære brudd på anskaffelsesregelverket.

5. Påstanden om at anskaffelser har skjedd etter pålegg fra byråden

5.1 Generelt

Som omtalt i punkt 3.4.1 over, inviterte etter det opplyste Grünerløkka barneverntjeneste i november 2014 de øvrige barneverntjenestene i Oslo inn i Mitt Liv barnevern-prosjektet. Fra 2015 skal samtlige barneverntjenester i kommunen ha samarbeidet med Forandringsfabrikken gjennom dette utviklingsprosjektet. Det er opplyst at det ikke er gitt noen føringer eller pålegg fra byrådsavdelingene om dette. Under enhver omstendighet oppfatter jeg det slik at de forskjellige barneverntjenestene innledet samarbeidet før Inga Marte Thorkildsen tiltrådte som byråd i slutten av oktober 2015.

I lys av bydelenes/barneverntjenestenes deltakelse i utviklingsprosjektet Mitt Liv, fremstår det etter min oppfatning ikke som påfallende at det i styrende dokumenter fra EHS og OVK pekes på at kunnskap, erfaringer og verdier fra dette prosjektet skal legges til grunn i arbeid opp mot barn og unge. Som redegjørelsen i punkt x viser, gir uansett ikke den oversendte informasjonen og dokumentasjonen grunnlag for å konkludere med at disse politiske føringene har medført at det er gjort anskaffelser fra Forandringsfabrikken i strid med anskaffelsesregelverket.

5.2 Særlig om UDE

I tildelingsbrev fra OVK til UDE for 2018 består henvisningene til Forandringsfabrikken/Mitt Liv i at etatens arbeid sammen med bydelene opp mot utsatte barn og ungdommer, må trekke på kunnskap som er utviklet gjennom utviklingsarbeidet Mitt Liv. I tillegg fremgår det at UDE skal bidra til å realisere byråds strategi for Barnehjernevernet, som igjen er tuftet på «*forskning, erfaringskunnskap, barnesynet og verdigrunnlaget fra det landsomfattende utviklingsarbeidet Mitt Liv.*»

Som nevnt i punkt 3.4.2, oversendte OVK under hånden et utkast til oppdrag om å implementere Barnehjernevernet i skolen til UDE. I utkastet var det spesifisert at Forandringsfabrikken og Mitt Liv skole skal brukes som ressurs, og Forandringsfabrikken var foreslått som deltaker/bidragster ved flere aktiviteter. Hadde dette oppdraget blitt oversendt formelt, ville det etter mitt syn fremstått som et pålegg til UDE om å samarbeide med Forandringsfabrikken, på en måte som kunne ha utgjort gjensidig bebyrdende avtaler. Oppdraget ble imidlertid etter det opplyste aldri formelt sendt, og UDEs etterfølgende forslag til implementeringsplan synes å ha lagt opp til mer begrensede bidrag fra stiftelsen. Det fremstår som nevnt sannsynlig at verdien av disse bidragene ville vært såpass begrenset at anskaffelsesregelverket ikke ville fått anvendelse. (Avtalene med Forandringsfabrikken ble som nevnt senere avlyst av UDE.)

Som omtalt var det en dialog mellom UDE og OVK våren 2018 om U22-prosjektet. Etaten så for seg at Forandringsfabrikken skulle være en bidragster i dette. I referatet fra kontaktmøte mellom UDE og OVK 13. juni 2018 fremkommer det som nevnt at byråden understreket at «*det er viktig at satsingen har et felles verdisyn og er koplet sammen med andre prioriterte satsinger som Mitt Liv og Barnehjernevernet*». UDE ble deretter (e-post 30. august 2018) bedt om å oversende OVK en prosjektbeskrivelse og mandat som blant annet beskrev hvordan innsatsene Mitt Liv og Barnehjernevernet ville være «*bærende fundament*» i utviklingsarbeidet.

Av informasjonen og dokumentasjonen Kommuneadvokaten har fått oversendt, fremgår det ikke hva som er bakgrunnen for at UDE i september 2018 oppskalerte budsjettet knyttet til Forandringsfabrikkens bidrag til prosjektet (fra 70 000 kroner til 350 000 kroner). Noe av årsaken kan tenkes å være at Forandringsfabrikken i e-posten sitert i varselet oppga høyere priser enn det som i utgangspunktet var budsjettet. Dette forklarer likevel ikke på langt nær hele forskjellen.

Selv om byråden ga klare politiske føringer om at Mitt Liv skulle være et «bærende fundament» i U22-prosjektet, gir ikke den oversendte dokumentasjonen etter mitt syn holdepunkter for at dette skulle tolkes slik at UDE ble pålagt å gjøre anskaffelser fra Forandringsfabrikken i strid med anskaffelsesregelverket. Dersom UDE oppfattet det slik, må det kunne forventes at etaten tok dette opp med OVK og forhørte seg om dette faktisk var en riktig forståelse av byrådets føring. Særlig må dette gjelde da det oppskalerte prosjektbudsjettet i september 2018 viste at det budsjetterte vederlaget til Forandringsfabrikken ville overstige den nedre terskelverdien for anskaffelsesreglens anvendelse på 100 000 kroner.

I varselet mot byråden hevdes det at hun «insisterte på» at også skolene skulle samarbeide med Forandringsfabrikken og kjøpe tjenester fra stiftelsen. I det nevnte utkastet fra OVK til UDE til oppdrag om å implementere Barnehjernevernet i skolen, fremgår det at Barnehjernevernet skal prøves ut på utvalgte skoler, og at de aktuelle skolene «skal» bruke Forandringsfabrikken og Mitt Liv skole som ressurs. Oppdraget ble imidlertid som nevnt aldri oversendt formelt, og den oversendte dokumentasjonen inneholder ikke ytterligere opplysninger om dette. Jeg har derfor ikke grunnlag for å konkludere med at skolene, som del av gjennomføringen av Barnehjernevernet, ble pålagt av byråden å samarbeide med Forandringsfabrikken i strid med anskaffelsesreglene.

Av OVKs budsjett for 2019 fremgår det at skolenes arbeid med trygt og inkluderende læringsmiljø skal styrkes ved «å implementere Barnhjernevernets kunnskapsgrunnlag, delta i Mitt Liv storbynettverk og innføre traumesensitiv tilnærming i Osloskolen.» På samme måte som utviklingsarbeidet Mitt Liv barnevern, oppfatter jeg ikke at deltakelse i Mitt Liv storbynettverk i seg selv innebærer at skolene gjør anskaffelser fra Forandringsfabrikken. I brev fra OVK til Tiurleiken og Bjøråsen skole i juni 2018 fremkommer det at prinsippene fra Mitt Liv skole skal ligge til grunn i byrådets arbeid for et trygt skolemiljø, og at (blant annet) Forandringsfabrikken Kunnskapscenter vil være en «viktig medspiller» i det forebyggende arbeidet på denne skolen. Jeg har vanskelig for å se at dette i seg selv kan tolkes som et pålegg til skolen om å samarbeide med Forandringsfabrikken.

Jeg nevner avslutningsvis for ordens skyld at oversikten over utbetalinger fra Oslo kommune til Forandringsfabrikken viser at UDE foretok overføringer til stiftelsen også før Inga Marte Thorkildsen tiltrådte som byråd i OVK i desember 2017. UDE hadde utbetalinger til Forandringsfabrikken både i 2012, 2013, 2014 og 2016, på henholdsvis 10 300 kroner, 10 000 kroner, 7 000 kroner og 15 600 kroner.

5.3 Oppsummering – påstanden om at anskaffelser har skjedd etter pålegg fra byråden

Informasjonen og dokumentasjonen Kommuneadvokaten har fått oversendt, gir etter mitt syn ikke grunnlag for påstanden om at UDE ble pålagt å gjøre anskaffelser fra Forandringsfabrikken i strid med anskaffelsesregelverket. Dersom UDE oppfattet det slik, må det kunne forventes at etaten tok dette opp med OVK og forhørte seg om byråden faktisk skulle forstås på en slik måte.

Jeg kan heller ikke se at den oversendte dokumentasjonen gir holdepunkter for at skolene ble pålagt av byråden å samarbeide med Forandringsfabrikken på en måte som brøt med anskaffelsesregelverket.

6. Byrådets habilitet

6.1 Innledning

Byrådsavdelingen opplyser at verken EHA eller OVK har foretatt noen habilitetsvurdering av Inga Marte Thorkildsen i forhold til Forandringsfabrikken. Nedenfor vurderes Thorkildsens habilitet basert på den informasjonen Kommuneadvokaten besitter.

Habilitetsvurderingen etter forvaltningsloven § 6 skal gjøres konkret i forhold til den enkelte avgjørelse som treffes. For enkelhets skyld vil jeg i det følgende ikke skille mellom de ulike dokumentene/omstendighetene der Forandringsfabrikken eller Mitt Liv er omtalt, eller ta stilling til hvilke av disse som kan anses som «avgjørelser» etter § 6. Min vurdering gjelder Inga Marte Thorkildsens habilitet på generelt grunnlag til å treffe avgjørelser som gjelder Forandringsfabrikken.

6.2 Rettslig utgangspunkt

Kravene til habilitet ved forvaltningens avgjørelser følger av forvaltningsloven § 6. Bestemmelsens første ledd angir i bokstav a) – e) en rekke absolutte inhabilitetsgrunner, hvorav bokstav a) – d) klart ikke kommer til anvendelse på Inga Marte Thorkildsens forhold til Forandringsfabrikken.

Av § 6 første ledd bokstav e) nr. 1 følger det at det vil foreligge inhabilitet når en offentlig tjenestemann «leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken». Allerede av den grunn at Thorkildsen avsluttet sitt ansettelsesforhold hos Forandringsfabrikken da hun tiltrådte som byråd i oktober 2015, får ikke denne inhabilitetsgrunnen anvendelse. Uten å ha detaljert kunnskap om innholdet av deltidsengasjementet som spesialrådgiver, antar jeg heller ikke at Thorkildsen hadde en «ledende stilling» i stiftelsen. Endelig kan det etter mitt syn reises spørsmål om Forandringsfabrikken kan anses som «part» etter forvaltningsloven i noen av de forbindelsene stiftelsen er omtalt, uten at det er nødvendig å gjøre en nærmere vurdering av dette.

Habilitetsvurderingen av Thorkildsen i forhold til Forandringsfabrikken må etter dette skje med utgangspunkt i forvaltningsloven § 6 annet ledd. Bestemmelsen fastsetter at en offentlig tjenestemann også er inhabil:

«(...) når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.»

Grensen for de absolutte inhabilitetsgrunnene som er trukket etter § 6 første ledd, herunder bokstav e, har betydning for den skjønnsmessige vurderingen etter § 6 annet ledd. I juridisk litteratur er dette blitt uttrykt slik:

«De mer bestemte inhabilitetsreglene i § 6, 1. ledd vil kunne gi et utgangspunkt og en viss veiledning når det i det konkrete tilfellet er spørsmål om hvor meget det skal til for at en tjenestemann blir inhabil etter de skjønnsmessige kriterier i § 6, 2. ledd.

Vi kan ta som et utgangspunkt at en fjernere tilknytning enn det som er nevnt i 1. ledd, i alminnelighet ikke fører til inhabilitet etter 2. ledd. Det alminnelige utgangspunktet må således være at oppregningene i § 6, 1. ledd skal leses antitetisk i den forstand at fjernere tilknytning enn der oppregnet, ikke leder til inhabilitet (...).»⁶

Det samme er lagt til grunn av Justisdepartementets lovavdeling, som med henvisning til det siterte fra juridisk litteratur har uttalt at:

«Forbindelser som er fjernere enn de forbindelser som er angitt i forvaltningsloven § 6 første ledd, vil normalt ikke føre til inhabilitet. Første ledd kan altså – som et utgangspunkt – leses antitetisk, med den betydning dette måtte få for vurderingen etter annet ledd (...).»⁷

Vårt spørsmål blir etter dette om det foreligger slike «særegne forhold» at Inga Marte Thorkildsen må anses inhabil etter forvaltningsloven § 6 annet ledd selv om hun avsluttet sitt ansettelsesforhold i Forandningsfabrikken da hun tiltrådte som byråd i oktober 2015.

6.3 Er Inga Marte Thorkildsen inhabil etter forvaltningsloven § 6 annet ledd?

6.3.1 *Praksis fra Lovavdelingen i liknende saker*

Justisdepartementets lovavdeling har i en rekke uttalelser vurdert statsråders habilitet som følge av tidligere arbeidsforhold. Disse er relevante også for vurderingen av Inga Marte Thorkildsens habilitet.

I en uttalelse av 23. mai 2012⁸ vurderte Lovavdelingen daværende forsvarsminister Espen Barth Eides habilitet i saker som gjaldt økonomiske tildelinger til Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI). Bakgrunnen var Barth Eides mangeårige arbeidsforhold hos NUPI, som han var i permisjon fra i statsrådsperioden. I vurderingen av om dette medførte inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd nevnte Lovavdelingen innledningsvis «for ordens skyld» at «dersom statsråden hadde avsluttet sitt ansettelsesforhold til NUPI, ville det tidligere ansettelsesforholdet ikke ført til inhabilitet».

Habilitetsvurderingen etter § 6 annet ledd måtte etter Lovavdelingens syn trekke inn «*hvor sterk tilknytningen til NUPI konkret er og hvor sentral stilling statsråden har hatt i NUPI, hvor viktig de konkrete avgjørelsene er for NUPI, hvor mye skjønn sakstypen åpner for og i hvilken grad tildelingene skjer i konkurranse med andre*». Lovavdelingen viste i denne forbindelse til at Barth Eide hadde hatt en «nokså sentral» stilling i NUPI gjennom å ha vært avdelingsleder, at instituttet var en relativt liten arbeidsplass og at det de senere årene hadde fått en betydelig del av de midlene som Forsvarsdepartementet årlig tildelte sivile organisasjoner. Samtidig synes Lovavdelingen å ha lagt vesentlig vekt på at tildelingen av de aktuelle støttemidlene (slik jeg forstår det) ikke i særlig grad skjedde i konkurranse mellom aktuelle søkere. Etter en helhetsvurdering av disse momentene (samt at Barth Eide ikke tidligere hadde stått i et

⁶ Frihagen, *Inhabilitet etter forvaltningsloven* (1985) s. 192.

⁷ JDLOV 2005-7710A.

⁸ JDLOV-2012-3312.

underordningsforhold hos NUPI som han ved en eventuell retur til arbeidsplassen kunne tenkes igjen å komme i) kom Lovavdelingen til at det «ikke [var] klart» at statsråden ville være inhabil til å treffe de aktuelle avgjørelsene.

Også i en uttalelse av 4. juni 2008⁹ la Lovavdelingen til grunn at et avsluttet ansettelsesforhold ikke kunne medføre inhabilitet. Uttalelsen gjaldt spørsmålet om daværende barne- og likestillingsminister Anniken Huitfeldt var inhabil til å delta i avgjørelsen om utnevning av nytt barneombud. Bakgrunnen var at en mulig søker (Tone Fløtten) var assisterende daglig leder i forskningsstiftelsen Fafo, der også Huitfeldt var ansatt og hadde permisjon fra sin stilling i statsrådsperioden. I vurderingen etter forvaltningsloven § 6 annet ledd uttalte Lovavdelingen at «[d]ersom statsråden sier opp sin stilling i Fafo, antar vi at det tidligere tilsetningsforhold ikke kan gjøre henne inhabil til å vurdere en eventuell søknad fra Fløtten».

Statsråd Huitfeldts habilitet ble også vurdert av Lovavdelingen i en uttalelse av 6. november 2012.¹⁰ Denne vurderingen gjaldt Huitfeldts habilitet som daværende arbeidsminister i saker knyttet til anskaffelser av forskning, utredninger og liknende der Fafo var aktuell tilbyder. Huitfeldt var fortsatt i permisjon fra sin stilling i Fafo. I vurderingen av om dette medførte inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd pekte Lovavdelingen først på at statsråden ikke hadde hatt noen sentral eller ledende posisjon hos Fafo, slik at det ikke forelå noen «særlig identifikasjon mellom ansatt og arbeidsgiver» som kunne tale for inhabilitet. Samtidig var det slik at Fafo konkurrerte om oppdrag fra Arbeidsdepartementet i konkurranse med andre private aktører. Tilstedeværelsen av et slikt konkurranseelement var «et moment som trekker i retning av inhabilitet i anskaffelsessakene.» Etter en helhetsvurdering konkluderte Lovavdelingen likevel med at statsrådens tilknytning til Fafo ikke i seg selv medførte at hun var inhabil i de aktuelle anskaffelsessakene. Det måtte i tilfelle noe mer til.

Selv om Lovavdelingen har uttalt at et avsluttet ansettelsesforhold ikke kan medføre inhabilitet etter § 6 annet ledd, synes det å måtte foretas en nærmere vurdering i tilfeller der det er svært kort tid siden arbeidsforholdets avslutning. I en uttalelse av 4. november 2005¹¹ tok Lovavdelingen stilling til om daværende utenriksminister Jonas Gahr Støre var inhabil til å delta i regjeringens behandling av saken om enerett for Norsk Tipping til å eie og drifte spilleautomater («lotterisaken»). Gahr Støre hadde forlatt sin stilling som generalsekretær i Norges Røde Kors 17. oktober 2005.

I vurderingen etter forvaltningsloven § 6 annet ledd pekte Lovavdelingen på at spørsmålet om et spilleautomatmonopol for Norsk Tipping kunne ha sentral betydning for Norges Røde Kors' økonomiske rammebetingelser i en årrekke fremover, og at organisasjonen også hadde markert seg med et standpunkt i saken. På den annen side gjaldt saken forholdet til de frivillige organisasjonene i sin alminnelighet, og ikke Røde Kors spesielt, noe som etter Lovavdelingens mening var et «meget tungtveiende argument» for at det ikke forelå inhabilitet. Lovavdelingen konkluderte likevel «under tvil» med at den meget korte tiden som var gått siden Gahr Støre gikk av som generalsekretær – mindre enn tre uker på det daværende tidspunktet – medførte at det forelå slike særegne forhold som ledet til inhabilitet etter § 6 annet ledd.¹²

⁹ JDLOV-2008-3393.

¹⁰ JDLOV-2012-6628.

¹¹ JDLOV-2005-7710A.

¹² Se i samme retning Lovavdelingens uttalelse av 31. august 2018 vedrørende fiskeriminister Harald Tom Nesviks habilitet som følge av tidligere arbeidsforhold og verv, JDLOV-2018-4416.

I uttalelse av 27. januar 2006¹³ foretok Lovavdelingen en fornyet vurdering av Gahr Støres habilitet. Det var da gått om lag tre og en halv måned siden han forlot sin stilling som generalsekretær i Norges Røde Kors. Etter Lovavdelingens oppfatning var det trolig fortsatt gått for kort tid til at Gahr Støre kunne delta i regjeringens behandling av lotterisaken, men dette var «vesentlig mer tvilsomt» enn ved den første vurderingen i november 2005.

6.3.2 Vurdering – Inga Marte Thorkildsen

Utgangspunktet for vurderingen av Inga Marte Thorkildsens habilitet etter § 6 andre ledd, er at hennes forhold til Forandringsfabrikken ikke rammes av noen av inhabilitetsgrunnene i bestemmelsens første ledd. For at hun likevel skal anses inhabil, må det da foreligge *særegne forhold* som begrunner dette. I henhold til Lovavdelingens uttalelser vil sentrale momenter i denne vurderingen være hvor nær tilknytning Thorkildsen har (og har hatt) til Forandringsfabrikken, hvor viktige de forskjellige avgjørelsene er for stiftelsen, samt hvor mye skjønn som er involvert og i hvilken grad Forandringsfabrikken står i et konkurranseforhold med andre aktører i forhold til avgjørelsene. I tillegg kan etter omstendighetene nærheten i tid til ansettelsesforholdets avslutning ha betydning.

Selv om det ikke er grunnlag for å tro at Thorkildsen identifiserer seg med Forandringsfabrikken basert på en tidligere lederposisjon, jf. punkt 6.2 over, kan det stilles spørsmål om hun på andre måter har gitt uttrykk for en slik støtte til stiftelsens arbeid at det er egnet til å svekke tilliten til hennes upartiskhet. I ulike medier er det gjengitt at Thorkildsen har sagt at hun har «ivret for» et samarbeid med Forandringsfabrikken. To «proffer» fra Forandringsfabrikken medvirker også i filmen om Barnehjervernet sammen med (blant annet) byråden. Dette kan selvfølgelig gi inntrykk av at Thorkildsen har et særlig engasjement for sin tidligere arbeidsgiver. Samtidig synes arbeidet for å bedre tilbudene til barn og unge å ha vært et fokusområde for Thorkildsen i hele hennes karriere som SV-politiker. Slik sett kan «iveren» for samarbeidet med Forandringsfabrikken – som jo nettopp arbeider for å forandre skole og hjelpesystemer i samarbeid med barn og unge – trolig vel så mye ses på som et utslag av Thorkildsens politiske engasjement som en særlig tilknytning til sin tidligere arbeidsgiver som sådan. I juridisk teori er det fremhevet at personer som er valgt eller oppnevnt på politisk grunnlag, ikke blir inhabile fordi deres partipolitiske eller samfunnspolitiske syn må antas å påvirke hvilket standpunkt de tar til en sak.¹⁴ Det samme er lagt til grunn av Lovavdelingen.¹⁵ Det er derfor etter mitt syn grunn til å være tilbakeholden med å vektlegge byrådens uttalte «iver» for Forandringsfabrikken som et særlig moment som taler for inhabilitet.

I vurderingen av hvor viktige de forskjellige avgjørelsene er for Forandringsfabrikken, er det etter mitt syn sentralt at finansieringen av stiftelsen i all hovedsak skjer gjennom statlig (og noe privat) prosjektf finansiering og driftstilskudd. Den betalingen stiftelsen krever for deltakelse på enkelte arrangementer, er kun ment å dekke stiftelsens kostnader ved dette. Verdien av samarbeidet med Oslo kommune for Forandringsfabrikken er således ikke av økonomisk karakter, men alene knyttet til at stiftelsen gjennom dette kan arbeide for å oppnå sitt ideelle formål om å skape bedre tilbud til barn og unge. I habilitetsvurderingen kan således ikke Forandringsfabrikken sammenliknes med aktører som får en vesentlig del av (eller alle) sine inntekter gjennom salg av

¹³ JDLOV-2005-7710B.

¹⁴ Se Frihagen, *Inhabilitet etter forvaltningsloven* (1985) s. 310 og Eckhoff/Smith, *Forvaltningsrett* (9. utg. 2010) s. 229.

¹⁵ Se for eksempel JDLOV-2012-3386 med vurdering av om tidligere statsråd Bård Vegard Solhjell var inhabil til å behandle den såkalte gruve- og fjorddeponi-saken vedrørende Førdefjorden i Naustdal kommune.

ytelser til (blant annet) det offentlige. Forandringsfabrikkens interesse i samarbeid med kommunen er heller ikke sammenliknbar med Norges Røde Kors' interesse i «lotterisaken», der utfallet kunne ha sentral betydning for organisasjonens økonomiske rammebetingelser (jf. Lovavdelingens uttalelse av 4. november 2005 omtalt over). Dette må etter mitt syn tillegges vesentlig vekt i helhetsvurderingen etter forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Avgjørelser om i hvilken grad kommunen skal samarbeide med Forandringsfabrikken, beror på skjønn. Kommuneadvokaten har ikke mottatt informasjon som belyser om andre miljøer kan tilby liknende opplegg. Jeg oppfatter det likevel ikke som treffende å si at stiftelsen konkurrerer om «samarbeidsoppdrag» med andre aktører. Som redegjort for over i punkt 4, er det kun et fåtall av Forandringsfabrikkens bidrag inn mot kommunen som etter en konkret vurdering kan være omfattet av anskaffelsesregelverket. Det konkurranseelementet som foreligger i anskaffessaker, er således ikke – eller i hvert fall kun i svært liten grad – til stede. Dette i motsetning til i Lovavdelingens uttalelser av 6. november 2012 (Anniken Huitfeldt) og 23. mai 2012 (Espen Barth Eide), der konklusjonen jo for øvrig ble at konkurranseelementet ikke medførte inhabilitet når andre momenter talte i motsatt retning.

I helhetsvurderingen etter forvaltningsloven § 6 annet ledd må det etter mitt syn også tillegges ikke ubetydelig vekt at samtlige bydeler/barneverntjenester i Oslo kommune allerede var engasjert i samarbeid med Forandringsfabrikken gjennom utviklingsarbeidet Mitt Liv, da Inga Marte Thorkildsen tiltrådte som byråd. Kommunens kontakt med stiftelsen ble følgelig ikke initiert eller «pålagt» av Thorkildsen i utgangspunktet, men kom etter det opplyste i stand på bydelenes eget initiativ rundt ett år før hun tiltrådte som byråd.

Jeg nevner avslutningsvis at ingen av dokumentene Kommuneadvokaten har fått oversendt, er datert eller gjelder 2016 (eller slutten av 2015). Ut fra dette synes det ikke å være en problemstilling at Inga Marte Thorkildsen deltok i avgjørelser knyttet til Forandringsfabrikken umiddelbart etter at hun tiltrådte som byråd i slutten av oktober 2015. En eventuell inhabilitet basert på tidsmessige betraktninger ville uansett bare vært gjeldende i noen få måneder, jf. i så måte Lovavdelingens uttalelser av 4. november 2005 og 27. januar 2006 vedrørende Jonas Gahr Støres habilitet i «lotterisaken».

Basert på en helhetsvurdering av momentene omtalt over, er det etter dette mitt syn at Inga Marte Thorkildsen ikke er inhabil til å delta ved eller treffe avgjørelser som gjelder Forandringsfabrikken.

Med hilsen
KOMMUNEADVOKATEN

Ane Grimelid
advokat

Ekspedert elektronisk