

# Stiftelsestilsynets tilsynsrapport

Stiftelsen romanifolkets / taternes kulturfond,  
org. nr. 992 140 127

13. februar 2017



## Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	3
1.1.	Bakgrunn for tilsyn	3
1.2.	Problemstillinger	3
1.3.	Metodisk gjennomføring	3
1.4.	Kort om den foreløpige rapporten	4
1.5.	Tilstøtende saker/problemstillinger	4
1.5.1.	Anmodning om at saksbehandlere vurderer sin habilitet	5
1.5.2.	Klager på saksbehandling	5
1.5.3.	Offentlig interesse - tips/innsynsbegjæringer	5
1.6.	Rapportens innhold	5
2.	Lovgrunnlag	5
3.	Generelle faktabeskrivelser	5
3.1.	Generelt om stiftelsen	5
3.1.1.	Formål og opprettelse	6
3.1.2.	Styret – oppnevning og valg av styremedlemmer	6
3.1.3.	Styret – sammensetningen	7
3.1.4.	Styremøter og godtgjørelser	8
3.1.5.	Bevilgninger og utdelinger	9
3.1.6.	Arbeidsutvalget (AU)	9
3.1.7.	Foreningen Romanifolkets/taternes senter (RT-senteret), org. nr. 913 438 442	9
3.2.	Midler bevilget av Stortinget er holdt tilbake	10
3.3.	Tidligere tilsynssaker	11
4.	Stiftelsestilsynets observasjoner og vurderinger	12
4.1.	Stiftelsens rutiner for utbetaling av og kontroll med, honorarer og godtgjørelser	12
4.1.1.	Rettslig utgangspunkt	12
4.1.2.	Fakta om honorarer og utgiftsgodtgjørelser i perioden 2010-2015	12
	Overordnet om utbetalinger	12
	Retningslinjer om attestering av reise- og honorarregninger	13
	Jim Karlsen-saken og etterfølgende gjennomgang av honorarer	14
4.1.3.	Stiftelsestilsynets vurdering	15
4.2.	Utdelinger	17
4.2.1.	Rettslig utgangspunkt	17
4.2.2.	Habilitet ved ordinære utdelinger	18
4.2.3.	Hvordan stiftelsen følger opp utdelingene	20
4.3.	Foreningen Romanifolkets/taternes senter (RT-senteret)	21
4.3.1.	Hvorvidt stiftelsens vedtekter og formål åpnet for virksomhetsoverdragelse og utdelinger til drift av foreningen og om styret har fulgt saksbehandlingsreglene for omdanning i stiftelsesloven	21
4.3.2.	Saksbehandlingen ved vedtak om etablering av og utdeling til RT-senteret i 2014	25
4.3.3.	Vedtak om utdeling til og fornying av, samarbeidsavtalen med RT-senteret i 2015	30
5.	Konklusjon	34

## 1. Innledning

### 1.1. Bakgrunn for tilsyn

Stiftelsen romanifolkets/taternes kulturfond (stiftelsen) ble varslet om åpning av tilsyn den 17. mars 2015.

Den 16. mars 2015 mottok Stiftelsestilsynet informasjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) om at det hadde oppstått uoverensstemmelser innad i styret i stiftelsen og den 22. mars 2015 ble vi orientert om at departementet på grunn av bekymringer knyttet til situasjonen i styret, hadde valgt å holde igjen utbetalingen på 5,2 millioner kroner for 2015.

Både før og under tilsynssaken har Stiftelsestilsynet mottatt skriftlige og muntlige henvendelser fra personer som er kritiske til hvordan stiftelsen styres og forvaltes og som av den grunn ikke har tillit til styrets arbeid. Stiftelsen har også blitt omtalt i media ved en rekke anledninger. De forhold som spesielt er omtalt er rolleblandinger/inhabilitet, stiftelsens utdelinger og etableringen av foreningen Romanifolkets/taternes senter (RT-senteret).

Stiftelsestilsynet har tidligere gjennomført tilsyn i stiftelsen, første gang i 2010/2011, deretter i 2013/2014.

### 1.2. Problemstillinger

Stiftelsestilsynet har kontrollert at forvaltningen av stiftelsen skjer i samsvar med stiftelsesloven og vedtektene. Der kravene til styret er definert som et forsvarlighetskrav, for eksempel for styrets kapitalforvaltning og formålsrealisering, er Stiftelsestilsynets tilsyn begrenset til å vurdere om styrets vurderinger og handlinger er forsvarlige ut fra loven og vedtektene. Innenfor det som må regnes som forsvarlig, skal ikke Stiftelsestilsynet føre kontroll med hensiktsmessigheten av styrets disposisjoner.

Stiftelsestilsynet har derfor i hovedsak undersøkt styrets beslutningsgrunnlag og vurdert om saksbehandlingen er forsvarlig. Vi har ikke vurdert om styret faktisk realiserer formålet best mulig ved å velge de beste prosjektene, velge riktige mottakere av utdelinger osv. Slike vurderinger ligger i utgangspunktet utenfor legalitetskontrollen generelt og særlig i tilfeller der stiftelser mottar midler fra andre som stiller vilkår til bruken, se forarbeidene til Stiftelsesloven NOU 1998:7 s. 45:

*«Tilsynet skal etter utvalgets forutsetninger heller ikke omfatte at vilkår som en giver eller det offentlige har satt, i forbindelse med gave eller tilskudd, etterleves av stiftelsen. Kontrollen på dette punkt må besørges av giveren selv, eventuelt av det relevante offentlige organ, hvis det er gitt tilskudd.»*

Med dette som utgangspunkt har Stiftelsestilsynet primært undersøkt følgende problemstillinger:

1. Stiftelsens rutiner for utbetaling av og kontroll med, honorarer og godtgjørelser:
2. Utdelinger:
  - Styrets habilitetsvurderinger ved vedtak om ordinære utdelinger
  - Hvordan stiftelsen følger opp utdelingene (formålsrealisering)
3. Prosessen rundt opprettelsen av foreningen Romanifolkets/taternes senter, nærmere bestemt i tre relasjoner:
  - Hvorvidt stiftelsens vedtekter og formål åpnet for virksomhetsoverdragelse og utdelinger til drift av foreningen og om styret har fulgt saksbehandlingsreglene for omdanning i stiftelsesloven
  - Saksbehandlingen ved vedtak om etablering av og utdelinger til RT-senteret i 2014
  - Vedtak om utdeling til og fornying av, samarbeidsavtalen med RT-senteret i 2015

### 1.3. Metodisk gjennomføring

Dette tilsynet har vært gjennomført som et dokumentbasert og stedlig tilsyn.

Ved e-post av 17. mars 2015 sendte vi melding om åpning av tilsyn. Samtidig ble stiftelsen innkalt til

møte den 25. mars 2015.

Stiftelsestilsynet hadde møte med KMD den 7. oktober 2015. Temaene i møtet var å få avklart om departementet har hatt en rolle, eventuelt tatt initiativ, i forbindelse med opprettelse av RT-senteret og ytterligere informasjon om KMD sin tilbakeholdelse av tilskudd. KMD har formalisert sin tilbakemelding i brev av 26. oktober 2015.

Stiftelsestilsynet gjennomførte videre møte med stiftelsen 1. desember 2015 fordi vi ønsket å innhente ytterligere informasjon. Den 2. desember 2015 hadde Stiftelsestilsynet dokumentgjennomgang i stiftelsens lokaler. Her ble det også framlagt dokumentasjon som gjaldt RT-senteret.

Stiftelsestilsynet gjennomførte et videomøte med KMD den 19. januar 2016. Tema for møtet var igjen KMD sin tilbakeholdelse av midler.

Den 27.–29. januar 2016 gjennomførte Stiftelsestilsynet et stedlig tilsyn hos stiftelsen med dokumentgjennomgang. Som ledd i dette arbeidet fikk vi også elektronisk tilgang til regnskapsdokumentasjon for stiftelsen og RT-senteret for perioden 2012–2015. I tillegg har vi fått annen regnskapsdokumentasjon som vi har etterspurt.

Det er også innhentet mye annen dokumentasjon fra stiftelsen og dens revisor. I tillegg har vi gjort rutinemessige søk i ulike registre, både åpne registre og registre Stiftelsestilsynet er gitt tilgang til som ledd i tilsynsarbeidet. Vi har også fått kopi av brevkorrespondanse mellom stiftelsen og KMD.

Foreløpig rapport ble sendt til partene for gjennomsyn 4. juli 2016, se nærmere om den foreløpige rapporten i punkt 1.4.

Stiftelsestilsynet etterspurte ytterligere opplysninger fra stiftelsen 25. november 2016. Den 19. desember 2016 fikk vi opplysningene fra stiftelsen.

#### **1.4. Kort om den foreløpige rapporten**

Både stiftelsen og KMD fikk tilsendt en foreløpig tilsynsrapport 4. juli 2016, og ble invitert til å sende inn merknader til faktadelen av denne.

Stiftelsen har stilt kritiske spørsmål til Stiftelsestilsynets kontakt med KMD i denne saken, herunder at KMD har fått seg forelagt den foreløpige rapporten. Som oppretter og bevilgende myndighet er KMD vurdert som part, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. KMD har da rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18. I tillegg har KMD informasjon som er viktig for å opplyse saken, jf. forvaltningsloven § 17.

Den foreløpige rapporten ble supplert med brev 16. august 2016 som presiserte at rapporten inneholdt opplysninger som var underlagt taushetsplikt etter arbeids- og velferdsloven § 7 (NAV-loven), og at opplysningene var meddelt partene i medhold av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1 og 2, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e.

Formålet med den foreløpige tilsynsrapporten var først og fremst å få avklart det faktiske grunnlaget. Vi mottok innspill fra KMD datert 22. august 2016 og fra stiftelsen datert både den 12. september og 11. oktober 2016. Stiftelsen ga også en rekke rettslige merknader til rapporten.

Den endelige tilsynsrapporten verken viser eller omtaler de endringer som er gjort i den faktiske framstillingen i forhold til den foreløpige tilsynsrapporten. Generelt sett har vi korrigert det faktiske grunnlaget på bakgrunn av merknadene vi har mottatt. Det er også enkelte faktiske forhold i den foreløpige tilsynsrapporten vi ikke har fulgt opp nærmere. Det er videre gjort endringer i systematikken og de foreløpige vurderingene er fullført, men i hovedsak følger den endelige rapporten opp de samme problemstillingene og bygger på det samme faktiske grunnlaget som den foreløpige rapporten.

#### **1.5. Tilstøtende saker/problemstillinger**

Mens tilsynet har pågått, har Stiftelsestilsynet også arbeidet med flere saker og problemstillinger og mottatt mye informasjon som ikke direkte dreier seg om problemstillingene i tilsynet, men hvordan tilsynsarbeidet har blitt utført og andre sider ved stiftelsen.

### 1.5.1. Anmodning om at saksbehandlere vurderer sin habilitet

Stiftelsen har i sine merknader 12. september 2016 kritisert den foreløpige tilsynsrapporten på flere måter. Stiftelsen mener den foreløpige tilsynsrapporten hadde betydelige feil i fakta og rettsanvendelse, og at dette sammen med at Stiftelsestilsynets kontakt med KMD og opptreden på møte 2. desember 2015 gjør at Stiftelsestilsynet bør vurdere om saksbehandlerne er inhabile.

Stiftelsestilsynet kan ikke se at noen av saksbehandlerne som har jobbet med saken kan anses som parter, ha partslignende interesser i saksutfallet eller annen særlig tilknytning til stiftelsen som gjør at de er inhabile. På bakgrunn av stiftelsens anførsler, har Stiftelsestilsynet også vurdert om saksbehandlerne arbeid med tilsynssaken gjennom kartlegging av fakta og foreløpige vurderinger er et ekstraordinært engasjement av en slik styrke at det er må anses som «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», jf. forvaltningsloven § 6.

Stiftelsestilsynet konstaterer at det ikke foreligger noen særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til fagpersonenes «upartiskhet» i denne saken. Saksbehandlerne befattning med saken dreier seg om ordinær saksbehandling, der faktiske framstillinger og foreløpige vurderinger har blitt lagt fram for kommentarer.

### 1.5.2. Klager på saksbehandling

Stiftelsestilsynet har mottatt flere henvendelser om bruk av informasjon i saken. Dette dreier seg hovedsakelig om informasjon om arbeidsforhold hentet fra Aa-registeret og opplysninger fra Folkeregisteret. Stiftelsestilsynet har mottatt klage på saksbehandlingen og kompetanseoverskridelser og har blitt klagd inn for NAV Aa-registeret og Skattedirektoratet. Disse klagene og henvendelsene har blitt svart ut i egne saker. Med bakgrunn i tilbakemelding fra NAV Aa-register og Skattedirektoratet, har ikke klagene ført fram.

### 1.5.3. Offentlig interesse - tips/innsynsbegjæringer

Det har vært stor offentlig interesse rundt tilsynet.

Vi har mottatt og vurdert en betydelig mengde informasjon og tips om stiftelsen og dens styre-medlemmer, herunder også om forhold som ligger utenfor rammene for dette tilsynet. Informasjonen har vi mottatt både skriftlig og muntlig.

Det har videre vært et stort antall innsynsbegjæringer i saken. Vi har mottatt flere innsynsbegjæringer på samtlige dokument i saken, også på andre innsynsbegjæringer. I en sak der deler av informasjonen er unntatt offentlighet, er innsynsbegjæringer arbeidskrevende.

## 1.6. Rapportens innhold

Etter å ha redegjort for tilsynets rettslige grunnlag i punkt 2, har rapporten to hoveddeler. Punkt 3 inneholder generelle faktabeskrivelser, mens Stiftelsestilsynets observasjoner og vurderinger er i punkt 4. Her fremstiller vi også de beskrivelsene av fakta som er direkte knyttet opp til de problemstillingene vi vurderer. I punkt 5 oppsummerer vi våre vurderinger i en konklusjon.

## 2. Lovgrunnlag

Stiftelsestilsynets oppgaver er å føre tilsyn og kontroll med at forvaltningen av stiftelser skjer i samsvar med stiftelsens vedtekter og stiftelsesloven, jf. stiftelsesloven § 7 første ledd.

Stiftelsen, dens tillitsvalgte og ansatte og stiftelsens revisor har plikt til å gi Stiftelsestilsynet de opplysninger og annen bistand som er nødvendig for at Stiftelsestilsynet skal kunne gjennomføre sine oppgaver etter loven, jf. stiftelsesloven § 7 andre ledd.

## 3. Generelle faktabeskrivelser

### 3.1. Generelt om stiftelsen

### 3.1.1. Formål og opprettelse

Stiftelsens formål framgår av § 3 i vedtektene:

*«Stiftelsens styre skal forvalte avkastningen av romanifolkets/taternes kulturfond på en slik måte at fondet bidrar til tiltak og aktiviteter som fremmer bevaring og utvikling av romanifolkets/taternes kultur, språk og historie.*

*Stiftelsens midler skal ikke brukes til individuelle erstatninger.»*

Stiftelsens formål og vedtekter er supplert av interne retningslinjer fastsatt av styret.

I 1999 fikk romanifolket status som nasjonal minoritet og ved Stortingets budsjettvedtak av 18. juni 2004 ble det avsatt en kollektiv kompensasjon for språklige og kulturelle tap og forsakelser tidligere tiders fornukspolitikk hadde påført romanifolket/taterne. Stortinget vedtok å bevilge 75 millioner kroner til et Romanifolkets fond, som kollektiv oppreisning for de overgrep som romanifolket/taterne er blitt utsatt for. Avkastningen skulle nyttes til tiltak og aktiviteter som gir kunnskap om historien til romanifolket/taterne, eller som er med på å ta vare på og utvikle deres kultur og språk.

Den 12. oktober 2007 ble stiftelsen opprettet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Oppretteransvaret ivaretas av det departement som til enhver tid har ansvar for saker som gjelder nasjonale minoriteter. Dette ligger nå hos KMD.

Stiftelsen skulle fra oktober 2007 forvalte avkastningen av de avsatte midlene (avsatt midler fra 2004). Renten var bundet fram til 2014 og årlige utbetalinger var 3,55 millioner kroner.

Fra 2014 ble avkastningsmodellen erstattet med ordinære årlige bevilgninger. I 2014 ble det bevilget 5 millioner kroner.

Stiftelsen er også omtalt i NOU 2015:7 der det er avgitt en utredning om «Assimilering og motstand – Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 til i dag». Historien bak stiftelsen er omtalt og utvalget uttaler følgende under punkt «7.2 Anbefalinger»:

*«Utvalget mener at RT-fondet kan være et viktig bidrag til å styrke folkegruppens kultur og språk i Norge. Det er derfor viktig at forvaltningen av ordningen har bred tillit blant tater/romanifolk. Fondet er ment å være en kollektiv oppreisning for tidligere tiders urett. Utvalget ser at informasjonen om og forvaltningen av RT-fondet bør styrkes, slik at fondet når ut til flest mulig i tater-/romanibefolkningen.»*

### 3.1.2. Styret – oppnevning og valg av styremedlemmer

I § 7 i stiftelsens nåværende vedtekter framgår at stiftelsens styre skal bestå av fire til åtte styremedlemmer valgt av de av romanifolket/taternes organisasjoner, som er gitt rett til å velge styremedlemmer. I tillegg skal KMD oppnevne ett styremedlem, som fra 2014 ble gitt stemmerett på lik linje med de øvrige styremedlemmene. Paragraf 7 ble vedtatt endret av stiftelsen på styremøte i mars 2014 og godkjent av Stiftelsestilsynet 27. februar 2015. Forut for dette hadde KMDs styremedlem kun møte- og talerett, i realiteten kun observatørstatus.

De nærmere vilkår for å være oppnevningorgan framgår av stiftelsens vedtekter. Sentralt er at organisasjonen må være demokratisk oppbygd, slutte seg til stiftelsens formål, ha basis i og blant romanifolket/taterne i Norge samt kunne framlegge revisorbekreftelse på minst 100 betalende medlemmer. Før vedtektsendringene som ble godkjent av Stiftelsestilsynet i februar 2015, skulle stiftelsens styre bestå av representanter fra de av romanifolkets/taternes organisasjoner som var godkjent av departementet som berettiget til grunnstøtte.

I perioden fra 2007–2010 var det to organisasjoner som fylte kravene til å være oppnevningorgan; Landsorganisasjonen Romanifolket (LOR) og Taternes Landsforening (TL).

I 2010 ble en tredje organisasjon berettiget til å velge styre- og varamedlemmer; Foreningen Romanifolkets Kystkultur (FRK). Styremedlemmer oppnevnt av FRK gikk ut av styret våren 2015. I brev av 10. november 2015 skriver stiftelsen at bakgrunnen for at FRK ikke lenger hadde status som

oppnevningsorgan, var at de ikke kunne framlegge dokumentasjon på minst 100 betalende medlemmer.

Romanifolkets Riksforbund (RRF) fikk status som oppnevningsorgan til årsmøtet i 2013. I følge informasjon som blant annet ble sendt til Brønnøysundregistrene fra RRF, så vedtok årsmøtet i RRF den 18. mars 2016 å oppløse foreningen. Foreningen sa fra seg retten som oppnevningsorgan til stiftelsen og de tidligere valgte styremedlemmene har trukket seg fra styret i stiftelsen.

Funksjonstiden for styremedlemmer er to år, jf. § 7 i stiftelsens vedtekter. Før mai 2015 var funksjonstiden ett år. Det tiltrådte et nytt styre i mai 2015. De siste endringene i styret er meldt inn til Enhetsregisteret i september 2016.

På KMDs nettsider er det lagt ut opplysninger om antall medlemmer i organisasjoner som har/har hatt oppnevningsrett til styret i stiftelsen:

- LOR har ca. 250 medlemmer
- TL har ca. 220 medlemmer
- FRK har ca. 100 medlemmer
- RRF hadde ca. 190 medlemmer før årsmøtet valgte å avvikle foreningen

I NOU 2015:7 om Assimilering og motstand antas at det er 4 000–10 000 romanifolk/tatere i Norge.

### 3.1.3. Styret – sammensetningen

Styresammensetningen per januar 2014:

Oppnevnt av TL:

- Holger Gustavsén (leder) (leder i TL)
- Lennart Karlsen (bror til Jim Karlsen)
- Anna Gustavsén (mor til Holger Gustavsén)
- Varamedlem: Mariann Grønnerud (søster til Holger Gustavsén)

Oppnevnt av LOR:

- Jan T. Karlsen
- Trond Rehn
- Sissel Dabous (leder i LOR)
- Varamedlemmer: Nina J.R. Pettersen, Bjørn Jansen, Morgan Pettersen

Oppnevnt av RRF:

- Jim Karlsen (bror til Lennart Karlsen) (leder i RRF)
- Wigdis Larsen-Ross
- Holger Johansen
- Varamedlemmer: Edit Kristine Larsen, Mette Nordstrøm

Oppnevnt av FRK:

- Alvin Eilertsen Viborg (nestleder)
- Michael Fagerland
- Maud Kristine Fagerland
- Varamedlemmer: Roar Tønnesen, Inge Johnny Kvilhaug

Oppnevnt av KMD:

- Petter Drefvelin (uten stemmerett)

Med bakgrunn i vedtak fattet av stiftelsen i mars 2014, ble styret som nevnt redusert til sju medlemmer våren 2015. Samtidig fikk styremedlemmet oppnevnt av KMD stemmerett. TL, LOR, FRK og RRF hadde etter dette oppnevningsrett til to styremedlemmer hver og KMD oppnevningsrett til ett medlem. Departementet har i tillegg rett til å ha observatør til stede på styremøtene i stiftelsen, jf. bokstav d i stiftelsesdokumentet.

Styret bestod 24. juni 2015 av følgende medlemmer:

Oppnevnt av TL:

- Holger Gustavsén (leder) (vara er søsteren Mariann Grønnerud)
- Lennart Karlsen (bror til Jim Karlsen) (vara er ektefellen Monica A. Karlsen).

Oppnevnt av LOR:

- Nina Johanne Pettersen (nestleder) (vara Tom Dag Bredesen – trakk seg før oktober 2015)
- Rita Norma Wallin (vara Per Gunnar Fredriksen)

Oppnevnt av RRF:

- Jim Karlsen (avsatt i juli 2015) (bror til Lennart Karlsen) (vara Kai-Samuel Vigardt)
- Nora Christin Pettersen (vara Edith F. Vigardt)

Oppnevnt av KMD:

- Raimo Valle (vara Laila Susanne Vars)

Ved utgangen av mai 2016 bestod styret av fem styremedlemmer ettersom styremedlemmene oppnevnt av RRF valgte å trekke seg fra styret i mars 2016. I følge samtale med stiftelsens administrasjon den 24. juni 2016, er Rita Norma Wallin og Per Gunnar Fredriksen ekskludert fra LOR og oppnevningorganet har også avsatt dem som styremedlemmer i stiftelsen. LOR har oppnevnt nye styre- og varamedlemmer.

Det skal velges et nytt styremedlem som erstatning for Raimo Valle, som har trukket seg fra styret i stiftelsen. Valles vara Laila Susanne Vars har også trukket seg. Hun ble erstattet med Karen Sofie Pettersen jf. informasjon i KMD sitt brev av 21. april 2016. I brev av 28. november 2016 meddeler KMD at Karen Sofie Pettersen løses fra sitt verv i styret, med umiddelbar virkning. Per januar 2017 har KMD verken oppnevnt styre- eller varamedlem til stiftelsens styre. De øvrige oppnevningorganene har i brev av 18. januar 2017 anmodet Stiftelsestilsynet om å oppnevne styremedlem på vegne av KMD.

Status på styresammensetning per januar 2017:

Oppnevnt av TL:

- Holger Gustavsén (leder) (vara er søsteren Mariann Grønnerud)
- Lennart Karlsen (vara er ektefellen Monica A. Karlsen)

Oppnevnt av LOR:

- Trond Rehn (nestleder)
- Linda M. Aleksandersen
- Varamedlemmer: Lars Harstad og Wilhelm A. Holm

### 3.1.4. Styremøter og godtgjørelser

Vedtektene sier at det skal være minimum to styremøter i året. I praksis har det vært gjennomført fire til seks styremøter per år.

Stiftelsens praksis har vært at både styre- og varamedlemmer møtte på styremøtene for å sikre at de var godt oppdatert på alle sakene. I 2011 var det 10 styremedlemmer og 10 varamedlemmer som kunne delta på styremøtene.

Møte- og reisegodtgjørelse har fulgt statens timesatser og styremedlemmer har fått full møtegodtgjørelse og varamedlemmer redusert godtgjørelse. Alle har fått full reisegodtgjørelse. Styremedlemmene har også fått godtgjørelse for medgått tid til forberedelse til styremøtene etter en forhåndsavtalt tabell.

Mange av styremøtene har gått over flere dager og har belastet stiftelsen med betydelige kostnader. I brev av 30. oktober 2015 skriver stiftelsen at kostnader forbundet med styremøtene ikke utelukkende kan sees på som administrative kostnader, men som kostnader knyttet til utvikling av en felles politikk og forståelse samt opplæring.

I november 2014 vedtok stiftelsen å gå bort fra å gi møtegodtgjørelse til styremedlemmene per time og i stedet innføre faste årlige satser. Det faste honoraret avløste den tidligere honoreringsordningen som var



knyttet til timebruk på møtene og andre oppgaver/oppdrag som var knyttet til styrevervet som sådan. Satsene ble fastsatt til: styreleder 60 000 kroner, nestleder 45 000 kroner og de øvrige styremedlemmer 20 000 kroner. Stiftelsen har bestemt at godtgjørelse utover dette forutsetter styrevedtak.

Styret vedtok i oktober 2015 å legge til grunn statens reiseregulativ for utgiftsgodtgjørelser med avgrensning oppad til «rimeligste reisemåte». Tidligere har stiftelsen lagt satsene i statens reiseregulativ til grunn uten en slik begrensning.

### 3.1.5. Bevilgninger og utdelinger

I perioden 2008–2014 har stiftelsen mottatt ca. 40 millioner kroner i bevilgninger fra Stortinget. Dette tallet bygger på at stiftelsen i perioden 2004 til og med 2013 årlig mottok ca. 3,5 millioner kroner og ca. 5 millioner kroner i 2014. Årlig bevilgning er utbetalt hvert år fram til 2015. I 2013 ble det gjennomført en endring fra avkastningsmodell til utbetaling av tilskudd. Dette medførte at utbetalingen for 2013 ble regnskapsført i 2012, som et krav mot staten på avkastning fra fondet.

I en rapport utarbeidet av stiftelsen framgår at stiftelsen i perioden 2008–2014 har støttet 155 prosjekt og delt ut ca. 9,9 millioner kroner. Denne støtten har variert fra 3 780 kroner til 300 000 kroner per utdeling. 12 prosent av prosjektene har fått tildelinger på mer enn 100 000 kroner. 23 prosent av de totale tildelingene har gått til CD-produksjon. I tillegg kommer utdelingene til RT-senteret.

Stiftelsens egen gjennomgang viser at størsteparten av utdelingene har gått til prosjekter i fire fylker: Oslo, Akershus, Østfold og Hedmark. Størsteparten av folkegruppen er også bosatt i disse fylkene.

### 3.1.6. Arbeidsutvalget (AU)

Arbeidsutvalget (AU) har vært et saksforberedende utvalg i stiftelsen og oppgavene har blant annet vært å gjennomgå og vurdere søknader om utdelinger, samt utrede og innstille de fleste saker for styret. Styret fattet så vedtak om utdeling i styremøte. Fram til november 2014 bestod AU av styreleder, nestleder og en representant for den/de oppnevnerorganisasjonene som ikke hadde styreleder eller nestleder. Fra november 2014 vedtok styret en endring slik at AU da skulle bestå av styreleder, nestleder og én fra administrasjonen.

Høsten 2015 vedtok styret i stiftelsen å avvikle AU. Stiftelsen hevder at avviklingen av AU hadde sin viktigste årsak i at styret ble mindre og at man derfor ikke hadde økonomiske og praktiske grunner til å ha AU som et bindeledd mellom administrasjonen og styret. I administrasjonens forutgående saksframstilling, jf. også styresak 43/2014, var denne endringen begrunnet ut fra et ønske om mer samsvar mellom ansvar og reell beslutningsmyndighet. I et notat fra stiftelsen datert 24. oktober 2014 står følgende om dette:

*«Et mindre styre åpner også for at man kan etablere et mer arbeidende styre, som møtes oftere og går dypere inn i sakene som styret etter stiftelsesloven må behandle. Man kan dermed få en ordning der både ansvar og reell beslutningsmyndighet følger hverandre mer enn i dagens ordninger, der man i stor grad har overlatt beslutningene til AU mens ansvaret ligger hos styremedlemmene.»*

Administrasjonen i samarbeid med styreleder, har fra oktober/november 2015 tatt over arbeidsoppgavene som tidligere lå hos AU.

### 3.1.7. Foreningen Romanifolkets/taternes senter (RT-senteret), org. nr. 913 438 442

På styremøtet i stiftelsen den 21.–23. mars 2014 ble det vedtatt å ta initiativ til å etablere et eget kompetansesenter for romanifolket og taterne (RT-senteret). Samtidig ble det vedtatt en utdeling på 5 875 000 kroner for 2014 og 2015 til denne foreningen. Den 25. april 2014 ble det inngått en samarbeidsavtale, en avtale om virksomhetsoverdragelse fra stiftelsen til foreningen og en avtale om faglige og lønnsmessige forhold.

Foreningen Romanifolkets/taternes senter ble stiftet 23. mars 2014.

Før etableringen av foreningen, ble saken drøftet i AU. I referat fra AU-møtet den 4. mars 2014 (sak 34/2014) framgår at det forut for en utdeling til RT-senteret var nødvendig å endre stiftelsens

retningslinjer slik at det kunne bevilges midler til ordinær drift av et kompetansesenter/kultursenter som arbeider for romanifolket/taterne.

Det foreligger en egen protokoll datert 23. mars 2014 fra stiftelsesmøtet til Romanifolket/taternes senter. Denne inneholder foreningens vedtekter og ble signert av det nye styret i foreningen.

RT-senteret har følgende formål:

*«Formålet er å fremme forståelse og innsikt i de utfordringer som Romanifolket/taterne har, og være et kompetansesenter for romanifolket/taterne gjennom å tilby analyser og forslag til hvordan man kan styrke romanifolket/taternes språk og kultur samt næringsdeltakelse, herunder bistå med:*

- Juridisk ekspertise
- Gjelds- og finansiell rådgivning
- Næringsdeltaking
- Språk og kultur
- Prosjektutvikling

*I tillegg skal kompetansesenteret arbeide for større samfunnsmessig forståelse for de særegne utfordringene Romanifolket/taterne møter i samfunnet.»*

Den 25. april 2014 signeres samarbeidsavtalen og virksomhetsoverdragelsesavtalen av Holger Gustavsen på vegne av stiftelsen og Jim Karlsen på vegne av RT-senteret. Virksomhetsoverdragelsen omfattet alle administrative ressurser som allerede lå i stiftelsen unntatt en mindre stillingsandel (20–40 prosent) som fortsatt skulle ligge hos stiftelsen, jf. punkt 4.3.2. Ikke besatte, men planlagte framtidige stillinger var også omfattet av avtalen om virksomhetsoverdragelse.

I sak 7/2014 vedtar styret i RT-senteret honorar til styremedlemmene. Styreleder i foreningen honoreres med 50 000 kroner per år og de øvrige styremedlemmene med 20 000 kroner. Andre godtgjørelser er identiske med godtgjørelser i stiftelsen og ble først fastsatt i stiftelsens detaljerte budsjett for foreningen.

Samarbeidsavtalen ble fornyet i oktober 2015, og den årlige rammen for driftstilskudd til RT-senteret er på 3,2 millioner kroner for avtaleperioden 2016-2017.

### **3.2. Midler bevilget av Stortinget er holdt tilbake**

I brev av 25. mars 2015 skriver KMD at det fra departementets side er uttrykt «*bekymring for situasjonen i styret i stiftelsen*». De skriver videre at

*«[m]idlene til stiftelsen blir bevilget over statsbudsjettet, og departementet har derfor et ansvar for å følge opp bruken av midlene og at disse forvaltes på en tilfredsstillende måte. Departementet har på denne bakgrunn besluttet å holde igjen utbetalingene av tilskuddet for 2015, inntil videre.»*

Stiftelsen ble orientert om dette da KMD deltok som observatør på ekstraordinært styremøte i stiftelsen den 21. mars 2015. Stiftelsestilsynet fikk den samme informasjonen per e-post den 22. mars 2015. I KMDs brev av 25. mars 2015 bekreftes at utbetalingen på 5,2 millioner kroner holdes tilbake og per januar 2017 er midlene for 2015 enda ikke utbetalt. Også midlene for 2016 er holdt tilbake.

Temaet er berørt i Innstilling 16 S (2015–2016). I Prop. 1 S (2015–2016) framgår at formålet med bevilgningen er å bidra til å gjenreise, utvikle og synliggjøre romanifolket/taternes kultur og historie. Kriteriene for måloppnåelse er at romanifolket/ taternes kulturarv er ivaretatt og synliggjort i det norske samfunnet.

Siste uttalelse fra KMD i saken framgår av Prop. 1 S (2016–2017) Post 71 Tilskudd til Romanifolkets/taternes kulturfond:

*«Departementet har på ordinær måte fulgt opp at bevilgningen til stiftelsen blir forvaltet i tråd med Stortingets forutsetninger og de alminnelige kravene i bevilgningsreglementet mv. I 2015 kom departementet i vesentlig tvil om hvorvidt styret ville forvalte tilskuddet på en forsvarlig og effektiv måte. Departementet holdt derfor tilskuddet tilbake. I 2015 ble stikkordet «kan overføres»*

tilføyd posten, jf. Prop 28 S (2015–2016). Endringer i statsbudsjettet 2015 under Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Innst. 124 S (2015–2016). Bevilgningen på 5,2 mill. kroner ble overført til 2016.

Departementet er fortsatt i vesentlig tvil om forutsetningene for å utbetale er til stede, og tilskuddene for 2015 og 2016 er derfor fortsatt holdt tilbake per 1. oktober 2016.

Bakgrunnen for at departementet fortsatt velger å holde tilbake bevilgningen, er dels at Lotteri- og stiftelsestilsynet for tiden undersøker stiftelsen, jf. stiftelsesloven § 7 første ledd bokstav b. Stiftelsestilsynet har det primære ansvaret for å føre tilsyn og kontroll med forvaltningen av stiftelser og undersøker flere av de samme forholdene som departementet vil ha behov for å vurdere som tilskuddsforvalter. Departementet avventer derfor Stiftelsestilsynets vurderinger før det tas nærmere stilling til om tilskuddet kan utbetales, og eventuelt hvordan saken bør følges opp videre. Departementet tar sikte på å oppdatere Stortinget om saken i nysalderingen for 2016.

Når Stiftelsestilsynets vurdering foreligger, vil departementet også vurdere hvordan anbefalingen fra utvalget som kartla politikk og tiltak overfor romanifolket/taterne, kan følges opp. Departementet vil blant annet vurdere om midlene bør kanaliseres på andre måter enn gjennom en stiftelse, slik kommunal- og forvaltningskomiteen har bedt om.

Det foreslås en bevilgning på 5,4 mill. kroner i 2017. Dersom midlene etter departementets vurdering likevel ikke bør utbetales til stiftelsen, vil Regjeringen komme tilbake til saken i revidert nasjonalbudsjett for 2017.»

Stiftelsen har via advokat anført at de har rettskrav på å få utbetalt den årlige bevilgningen. Stiftelsen påklaget beslutningen om å holde tilbake midler, men KMD avviste klagen fordi de ikke anså beslutningen om å holde tilbake midlene som et enkeltvedtak. Stiftelsen påklaget avvisningsvedtaket, men Kongen i statsråd tok ikke klagen til følge.

Stiftelsen har den 21. november 2016 stevnet KMD inn for Oslo tingrett. Bakgrunnen for stevningen er at KMD holder tilbake driftstilskudd for 2015 og 2016.

### 3.3. Tidligere tilsynssaker

Stiftelsestilsynet åpnet tilsynssak i stiftelsen den 24. juni 2010. Tema for tilsynssaken var stiftelsens formål, organisering, utdelinger, formuesforvaltning og organisasjonsfaktor.

Den 1. februar 2011 var det et møte mellom Stiftelsestilsynet og stiftelsen. Til stede på dette møtet var tidligere daglig leder samt daværende nestleder i stiftelsen, Holger Gustavsen. I referatet fra møtet framgår at styret og AU er svært oppmerksomme på reglene om inhabilitet. Stiftelsen opplyste på dette tidspunkt at de praktiserte habilitetsreglene svært strengt, trolig strengere enn lovens krav. Videre framhevet stiftelsen at det er nøye presisert overfor styremedlemmene at de sitter i styret som representanter for stiftelsen og ikke som representanter for organisasjonen som har oppnevnt dem.

Stiftelsen informerte om at alle som får tildelt midler fra stiftelsen må rapportere bruken av midlene inn til stiftelsen og at styret så vurderer om prosjektet er gjennomført i samsvar med tildelingen. Ved manglende rapportering, ble det holdt tett oppfølging fra stiftelsens side.

I tilsynsrapporten av 22. mars 2011 som avsluttet tilsynet, bemerket Stiftelsestilsynet at organiseringen av stiftelsen framstår som svært tung og økonomisk belastende. Stiftelsestilsynet anbefalte styret å effektivisere driften av stiftelsen ved å endre organiseringen da dette ville gi økte midler til å realisere stiftelsens formål. Styret har i ettertid endret vedtektene slik at antall styremedlemmer i stiftelsen er redusert.

Stiftelsestilsynet ba også stiftelsen om å vurdere organisasjonsfaktoren. Det ble vist til at stiftelsen hadde opplyst at det var tre organisasjoner som mottok grunnstøtte og at det i tillegg var et par løserer organisasjoner. Organisasjonsfaktoren ble oppgitt å være nærmere fem prosent. I rapporten ble det fra Stiftelsestilsynets side påpekt at stiftelsen kanskje treffer en for snever del av kretsen som er tiltenkt tildelingen etter dens formål, og at dette er noe stiftelsens styre bør vurdere i nedslagsfeltet for dens

formål. Stiftelsen ble videre bedt om å vurdere hvordan organisasjonsfaktoren kunne bedres for å sikre bedre formålsrealisering.

Den 29. april 2013 åpnet Stiftelsestilsynet et nytt tilsyn i stiftelsen. Bakgrunnen var et tips om at daglig leder i stiftelsen var oppsagt grunnet økonomiske misligheter mot stiftelsen. Etter å ha gått gjennom dokumentasjon tilknyttet disse mislighetene, ble saken avsluttet den 22. desember 2014. Stiftelsestilsynet la da til grunn at styret hadde anmeldt forholdet til politiet.

## 4. Stiftelsestilsynets observasjoner og vurderinger

### 4.1. Stiftelsens rutiner for utbetaling av og kontroll med, honorarer og godtgjørelser

I mars 2015 valgte KMD å holde tilbake utbetalingen for 2015 på 5,2 millioner kroner til stiftelsen som følge av bekymringer knyttet til situasjonen i styret. Styreleder Jim Karlsen ble anklaget av stiftelsen for å ha fått utbetalt urettmessige honorarer og reisegodtgjørelser. Med dette som bakteppe, har Stiftelsestilsynet funnet grunnlag for å stille spørsmål ved stiftelsens rutiner for opparbeidelse av og utbetaling av honorarer og godtgjørelser, samt stiftelsens kontroll med at disse etterleveres.

#### 4.1.1. Rettslig utgangspunkt

Styrets kontrollansvar med at formålsrealiseringen og kapitalforvaltningen er forsvarlig, er nedfelt i stiftelsesloven § 30 tredje ledd:

*«Styret skal sørge for at stiftelsens formål ivaretas, og at utdelinger foretas i samsvar med vedtektene. Styret skal påse at regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.»*

Det betyr blant annet at styret plikter å påse at stiftelsen har tilstrekkelig internkontroll. Dette innebærer et ansvar for at det er retningslinjer og rutiner for kapitalforvaltningen, herunder at stiftelsens midler blir anvendt til formålet og et ansvar for at kontrolltiltakene faktisk etterleveres. Selv om forvaltningen av stiftelsens midler i det daglige håndteres av for eksempel daglig leder eller andre ansatte, har styret likevel det overordnede ansvaret for at det gjennomføres kontroll med at dette skjer på en forsvarlig måte.

I stiftelsesloven § 40 første ledd er det bestemt at styregodtgjørelse til styremedlemmer skal stå i rimelig forhold til det arbeid og ansvar som følger med vervet.

#### 4.1.2. Fakta om honorarer og utgiftsgodtgjørelser i perioden 2010-2015

##### Overordnet om utbetalinger

Høye honorarer og utgiftsgodtgjørelser har vært tema i stiftelsen over en lengre periode. I statsbudsjett for 2012, Prop. 1 S (2011–2012) framgår følgende:

*«Stiftelsen har vært i drift i om lag fire år, og det bør nå vurderes om stiftelsens vedtekter og organisering har fungert i samsvar med formålet ved opprettelsen. (...) Departementets utgangspunkt er at administrasjonskostnadene bør bli betraktelig lavere, blant annet ved at antall styremedlemmer reduseres.»*

Departementets uttalelse om at administrasjonskostnadene bør bli betraktelig lavere ble gjentatt i statsbudsjettet for 2013 og 2014. Honorarene var også tema i vår tilsynsrapport 22. mars 2011 der vi som nevnt bemerket at organiseringen av stiftelsen framstår som svært tung og økonomisk belastende.

Stiftelsen har framlagt oversikt over honorarer og utgiftsgodtgjørelser for styret i perioden 2010-2014. Stiftelsestilsynet har hentet ut et utvalg fra denne oversikten og det presiseres at samlet honorar inkluderer møtgodtgjørelse, styregodtgjørelse, bilgodtgjørelse, forsikring, utlegg til taxi, utlegg til mat og diett (samlebetegnelse; utbetaling). Alle tallene er avrundet.

2010:

Styreleder Rasmus Viborg: Samlet utbetaling 52 000 kroner  
Nestleder Holger Gustavsen: Samlet utbetaling 86 000 kroner  
Totalt i styret: 598 000 kroner

2011:

Styreleder Holger Gustavsen: Samlet utbetaling 90 000 kroner  
Nestleder Rasmus Viborg: Samlet utbetaling 70 000 kroner  
Totalt i styret: 615 000 kroner

2012:

Styreleder Sissel Daabous: Samlet utbetaling 186 000 kroner  
Nestleder Holger Gustavsen: Samlet utbetaling 142 000 kroner  
Totalt i styret: 906 000 kroner

2013:

Styreleder Holger Gustavsen: Samlet utbetaling: 303 000 kroner + samlet timelønn: 201 000 kroner  
Nestleder Rasmus Viborg: Samlet utbetaling 107 000 kroner  
Styremedlem Sissel Daabous: Samlet utbetaling: 209 000 kroner + samlet timelønn: 87 000 kroner  
Totalt i styret: 1 561 000 kroner

2014:

Styreleder Jim Karlsen: Samlet utbetaling 201 000 kroner  
Nestleder Holger Gustavsen: Samlet utbetaling 207 000 kroner  
Totalt i styret: 853 000 kroner

I følge tall fra stiftelsen utgjorde samlet utbetaling knyttet til styrearbeid i perioden 2010–2014 ca. 4 533 000 kroner.

I årsrapporten til RT-senteret for 2015 kan vi lese følgende om de administrative kostnadene:

*«Selv om de samlede lønns- og driftskostnadene har økt fra 2014 til 2015 er de administrative kostnadene, dvs de kostnadene som er relatert til intern administrering, betydelig redusert de siste årene selv når senteret og stiftelsen ses under ett. Særlig gjelder det de samlede honorarene og reisekostnadene til styrene i senteret og stiftelsen.*

*De reduserte administrative kostnadene er resultat av en bevisst strategi for å redusere antall styremedlemmer og styremøter samt koordinere styremøtene med øvrige møte- og kursaktiviteter.»*

Videre framgår følgende om størrelsen på de samlede utbetalinger i RT-senteret og stiftelsen:

2014: 1 224 000 kroner

2015: 706 000 kroner

Stiftelsen har i brev av 19. desember 2016 informert om at de har forelagt den foreløpige tilsynsrapporten for ■■■ og at det er bestilt en rapport knyttet til tilsynsrapportens anførsler om «*administrasjonskostnader*». Stiftelsen skriver videre at det arbeides med utforming av nye økonomiretningslinjer og føring av regnskap etter standard for aktivtetsregnskap.

### **Retningslinjer om attestering av reise- og honorarregninger**

Stiftelsen har ikke en samlet instruks med retningslinjer for attestering av reiseregninger og utgiftsgodtgjørelser.

I styremøte 21.–23. mars 2014 vedtok styret nye retningslinjer. De framgår av protokollen:

*«III Styreleders reise- og honorarregninger attesteres av AU, eventuelt av to faste styremedlemmer. Reise- og honorarregninger for andre medlemmer av styret og daglig leder attesteres av styreleder. Reiseregninger fra andre ansatte/engasjerte attesteres av daglig leder. Regninger vedrørende daglig drift attesteres av daglig leder.»*

På møtet i desember 2015 mellom stiftelsen og Stiftelsestilsynet foreslo Stiftelsestilsynet at stiftelsen i samarbeid med revisor utarbeider enkle rutiner for reiseregningene. Dette med bakgrunn i at reiseregninger for møter med administrasjonen ble attestert selv om det var i strid med retningslinjene. Fra stiftelsens side ble det gitt uttrykk for at de mener retningslinjene for attestasjon er gode, men at de vil følge opp tettere med kronologisk oversikt over møter med hvem som har reist mv. Når det gjelder styreleders reiser, så opplyste stiftelsen at de ikke har egne retningslinjer. Styreleder må selv vurdere om det er behov for reise.

### **Jim Karlsen-saken og etterfølgende gjennomgang av honorarer**

Jim Karlsen overtok styreledervervet i stiftelsen etter Holger Gustavsen 25. mai 2014. I mars 2015 anklaget stiftelsen Jim Karlsen for å ha krevd stiftelsen for urettmessige godtgjørelser i den perioden han hadde vært styreleder. Det ble tatt mistanke om misligheter da de administrative kostnadene ikke gikk ned som forventet i 2014.

Saken mot Jim Karlsen ble behandlet på ekstraordinært styremøte den 21. mars 2015. Karlsen trådte da til side som styreleder.

Styret i stiftelsen engasjerte advokat [redacted] til å gå gjennom utbetalinger av reiseregninger og honorar til Jim Karlsen i den perioden han var styreleder.

I notat av 19. juni 2015, jf. notat av 1. juli 2015 legger advokat [redacted] til grunn at Jim Karlsen hadde mottatt godtgjørelser for møter med administrasjonen på 150 000 kroner uten grunnlag i styrevedtak. Advokat [redacted] konkluderer med at dette avviker et vesentlig brudd på tillitsforholdet man må kunne ha til en styreleder, og at det danner grunnlag for å fjerne Jim Karlsen fra styrevervet. Med bakgrunn i opplysninger som advokat [redacted] fikk ved sin gjennomgang av saken, ble det i notat av 19. juni 2015 anbefalt at styret gjennomgår det samlede godtgjørelsesnivå i styret for å ha et sammenligningsgrunnlag i saken mot Jim Karlsen.

På styremøtet i stiftelsen den 22.–24. juni 2015 vedtar styret å suspendere Karlsen fra vervet som styremedlem inntil styret har gått gjennom tidligere års praksis omkring reisegodtgjørelser.

I følge opplysninger fra stiftelsen tilegnet Karlsen seg blant annet urettmessige godtgjørelser ved kreativ bruk av stiftelsens egne retningslinjer for attestasjon. I følge retningslinjene var det for styreleder krav til attestering av AU, eventuelt to faste styremedlemmer. I en mellomperiode fram til 1. juli 2014 hadde dessuten daglig leder/organisasjonskonsulent også fullmakt til å attestere. Karlsen skal ha brukt alle styremedlemmene samt administrasjonen til å attestere, slik at ingen hadde full oversikt.

I juli 2015 fratrådte Karlsen som styremedlem på grunnlag av en bestemmelse i vedtektene som slår fast at styremedlemmer som ikke sender inn sluttrapport og sluttregnskap etter tildelinger de har mottatt, plikter å fratru umiddelbart. Bakgrunnen var en tildeling på 70 000 kroner i 2012 som Jim Karlsen ikke hadde levert rapport og regnskap for.

Styret i stiftelsen har utarbeidet en oversikt over styrets samlede godtgjørelser i årene 2010–2014. I tillegg har stiftelsen gjennomgått reiseregningene for 2010, 2011 og 2012 med sikte på å avdekke om andre enn Jim Karlsen har ført reiseregninger for møter med administrasjonen/ kontoret uten styrevedtak. Gjennomgangen er utført av [redacted], og i deres brev av 23. september 2015 framgår:

*«Vi har ikke funnet reiseregninger som knytter seg til reiser for møter med administrasjonen. Reiseregningene er knyttet mot styremøter, arbeidsutvalgs-møter og andre utvalgsaktiviteter som styret har vært involvert i.»*

Stiftelsen har ikke sørget for en gjennomgang av reiseregningene for 2013. I brev av 30. oktober 2015 begrunner stiftelsen dette med at 2013 var et svært spesielt år, der stiftelsen store deler av året var uten daglig leder. Stiftelsen har heller ikke foretatt en generell gjennomgang av grunnlaget for de godtgjørelser, herunder reiseregninger, som de ulike styremedlemmene har mottatt ut over den oppstilling som framgår ovenfor.

En tidligere daglig leder i stiftelsen ble i januar 2013 oppsagt grunnet økonomiske misligheter mot stiftelsen i perioden 2010–2012. Han ble anmeldt for underslag 8. oktober 2013. Det er ikke kjent om stiftelsen har gått til sivil søksmål mot Jim Karlsen. Stiftelsen har opplyst at den ikke vil politianmelde Jim Karlsen for urettmessig dekning av utgifter. Bakgrunnen er at stiftelsen synes å vurdere det som usikkert

om det kan dokumenteres at et straffbart forhold har skjedd.

Under Stiftelsestilsynets gjennomgang av reiseregninger, framkom det at stiftelsen hadde gått gjennom reiseregninger for Holger Gustavsen i 2015 og at Gustavsen selv hadde valgt å tilbakeføre 94 000 kroner. Bakgrunnen var at Holger Gustavsen hadde sendt reiseregninger for tjenestereiser for stiftelsen i Oslo og fått møtegodtgjørelse for deltakelse på møter i AU, samtidig som han hadde fast arbeidssted ved RT-senteret i Oslo. Stiftelsen opplyser at den har fått en ekstern rådgiver til å gjennomgå disse regningene, og at han har konkludert med at det forelå to uavhengige arbeidsforhold og at det således ikke var noen lovmessige utfordringer knyttet til de reisegodtgjørelsene som var utbetalt.

#### 4.1.3. Stiftelsestilsynets vurdering

Stiftelsestilsynet registrerer at stiftelsens samlede styrehonorar og reisegodtgjørelser i perioden 2010–2014 utgjør et høyt beløp (ca. 4,5 millioner kroner). Til sammenligning utgjør dette beløpet nesten halvparten av størrelsen på de enkeltutdelinger som stiftelsen har vedtatt i perioden 2008–2014 (ca. 9,9 millioner kroner). Stiftelsestilsynet har ikke vurdert bakgrunnen for honorarene eller om godtgjørelsen er «urimelig høy» etter stiftelsesloven § 40. Vi ønsker likevel å peke på at styret av hensyn til stiftelsens formål, har en plikt til å organisere arbeidet på en effektiv måte for å unngå for store utbetalinger til administrasjon, herunder honorarer og møte-/reisegodtgjørelser. Dette ble også uttrykkelig nevnt i Stiftelsestilsynets rapport av 22. mars 2011.

Tallene i RT-senterets årsrapport viser at stiftelsen og senteret i perioden 2014–2015 har klart å redusere de samlede utgiftene til honorar og møte-/reisekostnader. Det er positivt, men størrelsen på utbetalingene i 2014 og 2015 er fortsatt over nivåene som var i 2010–2011, som allerede den gang ble ansett for å være for høye, jf. uttalelsen i statsbudsjettet for 2012.

Stiftelsestilsynet har sett på stiftelsens rutiner for utbetaling av honorarer og utgiftsgodtgjørelser og hvordan styret har fulgt opp disse rutineene. Styrets ansvar for internkontroll innebærer blant annet et ansvar for at det er utarbeidet tilstrekkelige retningslinjer og rutiner for kapitalforvaltningen. Styret er også ansvarlig for at kontrolltiltakene faktisk etterleves.

Både saken om Jim Karlsen og saken med tidligere daglig leder i 2010–2013 gjør at Stiftelsestilsynet mener styret ikke har sørget for en forsvarlig internkontroll ved utbetaling av honorarer og godtgjørelser, jf. kravet i stiftelsesloven § 30.

Stiftelsen har opplyst at tidligere styreleder Jim Karlsen urettmessig har krevd og fått utbetalt et større beløp, ca. 150 000 kroner, fra stiftelsen. I møtet 25. mars 2015 forklarte stiftelsen at samtlige urettmessige utbetalinger er attestert av styret i stiftelsen. Dette har gjort at Stiftelsestilsynet har stilt spørsmål ved om de enkelte styremedlemmene har fulgt stiftelsens retningslinjer for attestering fullt ut, og om styremedlemmene har tilstrekkelig kunnskap om hva en attestering faktisk er.

Jim Karlsen var styreleder og etter retningslinjene skulle hans reiseregninger vært attestert av AU, eventuelt av to faste styremedlemmer. Det synes ikke å være helt klart hvilke av de to alternativene som skal benyttes da retningslinjene ikke skiller mellom alternativene. I møtet forklarte stiftelsen at alternativet med attestering av to faste styremedlemmer var ment for spesielle anledninger og at Jim Karlsen utnyttet systemet. Stiftelsestilsynet forstår at det hovedsakelig var styremedlemmer som attesterte regningene til Jim Karlsen, uavhengig av om de var medlemmer i AU.

Uansett om attestering skjedde i samsvar med retningslinjene, mener Stiftelsestilsynet at stiftelsens kontroll ikke er tilstrekkelig når Jim Karlsen fikk utbetalt store summer urettmessig, samtidig som han hadde fått attestasjon på alle krav om godtgjørelser som var lagt fram for stiftelsen. Stiftelsen har forklart at Jim Karlsens handlinger ikke hadde blitt fanget opp av attestasjonsreglene fordi Karlsen hadde innhentet attesteringer fra mange styremedlemmer, slik at ingen hadde oversikt. Slik Stiftelsestilsynet forstår stiftelsen, mener den at det ikke er mangler eller svikt i regler eller rutiner hos stiftelsen, men at dette ene og alene skyldes Jim Karlsens uærlighet.

Å attestere vil si å gå god for at dokumentasjonen som behandles, gjelder en utgift som virksomheten faktisk skal dekke. At det kreves attestasjon på utgifter som kreves dekket av stiftelsen er således en viktig kontroll av transaksjoner i stiftelsen.

Stiftelsestilsynet legger til grunn at en internkontroll gjennom attesteringsrutiner som fungerer, skal medføre at styremedlemmene ikke attesterer på utgifter som blir presentert dem, før de er sikre på at

dette er utgifter som faktisk skal dekkes av stiftelsen.

Et problem i denne saken synes å være at styremedlemmene som attesterte for de urettmessige kravene til Karlsen, ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om hva det vil si å attestere. Vi stiller også spørsmål ved stiftelsens forståelse av attestasjon når de i tilsvar til foreløpig tilsynsrapport skriver at

*«[s]tiftelsen vurderer det slik at attestasjon ikke er en handling som pådrar stiftelsen rettigheter eller plikter (...). En attestasjon er en bekreftelse og notorisasjon på en allerede pådratt betalingsforpliktelse.»*

Etter Stiftelsestilsynets oppfatning er det heller ikke heldig at det er et stort antall personer som kan attestere. Hele det øvrige styret på 11 personer kunne attestere for styrelederen. Det forhold at mange av disse styremedlemmene sjelden attesterte på utgifter, måtte virke skjerpene på kravet til aktsomhet, og ikke det motsatte. Er man i tvil eller synes regler/styrevedtak er uklare, plikter man å gjøre undersøkelser før man pådrar stiftelsen en utgift ved å attestere.

Stiftelsestilsynet er derfor ikke enig i at urettmessige utbetalinger til Jim Karlsen utelukkende skyldes uredelighet. Jim Karlsen tilegnet seg penger over mange måneder og ved mange forskjellige transaksjoner. Stiftelsen oppgir at det ikke er rutine rundt attestering som til slutt avdekker forholdet, men en observasjon av at administrative utgifter ikke blir redusert slik som forventet.

Stiftelsestilsynet finner også grunn til å nevne at stiftelsen ikke synes å ha hensyntatt eventuelle spørsmål om habilitet ved praktisering av attestasjonsrutinene. Vi har sett at Holger Gustavsen har fått egne reiseregninger attestert av sin mor Anna Gustavsen.

Stiftelsestilsynet har videre sett på hvordan stiftelsen har fulgt opp attesteringer, honorarer og andre utbetalinger i lys av Jim Karlsen-saken. Mandatet til advokat [REDACTED] var å gå gjennom de honorarer og godtgjørelser som Jim Karlsen hadde fått utbetalt i perioden mai 2014 til mars 2015. Mot slutten av prosessen blir advokaten informert om at størrelsen på Jim Karlsens honorarer og godtgjørelser var på nivå med det andre styremedlemmer i stiftelsen hadde fått utbetalt. I brev av 19. juni 2015 til stiftelsen skriver advokat [REDACTED]:

*«Da det i dag har fremkommet opplysninger om at det samlede godtgjørelses- og lønnsnivået i stiftelsen har vært høyt over flere år, så er det vår anbefaling at dette gjennomgås grundigere før det tas stiling til hvordan saken bør håndteres overfor Karlsen.»*

Underveis i tilsynssaken har stiftelsen framholdt at det ikke er riktig å si at advokaten kom med en anbefaling om en bred gjennomgang av samtlige styremedlemmers godtgjørelser. Stiftelsen har innhentet en kommentar fra advokat [REDACTED] der advokaten presiserer følgende:

*«Vi vil imidlertid for ordens skyld presisere at vi ikke har kommet med noen anbefaling til styret om en bred gjennomgang av samtlige styremedlemmers godtgjørelse, slik tilsynet synes å legge til grunn for sin konklusjon (...). Som tilsynet korrekt har påpekt (...), var vårt mandat begrenset til å foreta en vurdering av Jim Karlsens godtgjørelser og honorarer. Slik tilsynet også legger til grunn (...) anbefalte vi en gjennomgang av det samlede godtgjørelsesnivået for å ha et sammenligningsgrunnlag i saken vedrørende Jim Karlsen.»*

I e-post til Stiftelsestilsynet datert 30. oktober 2015 sendte stiftelsen inn dokumentasjon på gjennomganger som har vært utført på bakgrunn av anbefalingen fra advokat [REDACTED]. Styret laget en oversikt over størrelsen på de honorarer og godtgjørelser som styremedlemmene har mottatt i perioden 2010–2014. I tillegg foretok styret en gjennomgang som viste at det ikke var kostnader for tilsvarende reiser som Jim Karlsen hadde krevd dekning for i årene 2010, 2011 og 2012.

Med bakgrunn i innsigelsene fra Jim Karlsen om at hans praksis ikke var annerledes enn hva andre i styret har praktisert, burde det etter Stiftelsestilsynets oppfatning vært i stiftelsens interesse å foreta en gjennomgang også av styremedlemmenes godtgjørelser og honorarer i 2013, selv om stiftelsen skriver at dette var et spesielt år. På generelt grunnlag vil Stiftelsestilsynet nevne at risikoen for feil ikke er mindre i spesielle år.

I lys av at Holger Gustavsen i 2013 og 2014 hadde høyere utbetalinger fra stiftelsen enn Jim Karlsen, stilte Stiftelsestilsynet på møtet i desember 2015 spørsmål ved hvorfor stiftelsen ikke hadde gjennomført en tilsvarende gjennomgang av Holger Gustavsens reiseregninger i 2013 og 2014 som den som ble gjort med Jim Karlsen. Stiftelsen viste her til at et samlet styre vedtok at det var Karlsen sine reiseregninger



som skulle gjennomgå.

En annen grunn til å gjennomgå praksis for honorarer og administrasjonskostnader er at Holger Gustavsen leverte og fikk attestert reiseregninger for reiser til *stiftelsen* i Oslo, samtidig som han hadde fast arbeidssted i *RT-senteret* i Oslo. Gustavsen valgte selv å tilbakeføre 94 000 kroner og framholder at dette ikke hadde sammenheng med Stiftelsestilsynets pågang. Temaet var inngående diskutert under møtet den første dagen mellom stiftelsen og Stiftelsestilsynet på møtet i desember 2015. Likevel ble informasjonen om tilbakebetalingen først gitt på møtets andre dag. I sin tilbakemelding til foreløpig tilsynsrapport 12. september 2016 skriver stiftelsen at problemstillingen ble reist allerede i juni 2015 og at beslutningen om tilbakebetaling ble endelig tatt i september/oktober 2015. Stiftelsen synes for øvrig å være av den oppfatning at Gustavsen hadde krav på godtgjørelsene, men at tilbakebetalingen ble gjort for å slippe spørsmål om «dobbelbetaling». Problemstillingen framgår ikke av styreprotokoller eller annen dokumentasjon Stiftelsestilsynet har sett.

Etter Stiftelsestilsynets oppfatning er det i utgangspunktet ikke riktig at Holger Gustavsen, som konsulent, mottar konsulenthonorar for full arbeidsdag i RT-senteret, og samtidig krever reiser og møter i stiftelsen godtgjort den samme dagen. Det er et spørsmål om det er møtegodtgjørelsen eller konsulenthonoraret som skulle vært reversert når han stiller på møter i stiftelsen, men han skal uansett ikke godtgjøres begge steder, med mindre det kan dokumenteres full arbeidsdag som språkkonsulent. Selv da er det et spørsmål om han skal ha reisekostnader godtgjort. Om det ikke skulle være noe i veien for å kreve slik dobbel godtgjørelse skattemessig, så kan dobbelt utbetaling vanskelig sees på som rimelig godtgjørelse etter stiftelsesloven § 40.

Stiftelsestilsynets vurdering er at styret i stiftelsen ikke har hatt tilstrekkelig kontroll med utgiftene, herunder godtgjørelse som utbetales.

Stiftelsestilsynet har også vært av den oppfatning at styret heller ikke har gjort nok for å undersøke om det er utbetalt flere uberettigede godtgjørelser. Stiftelsestilsynet har fått opplyst at styret nå har engasjert ■ til å gjennomgå stiftelsens administrasjonskostnader. Det er positivt.

## 4.2. Utdelinger

En av de viktigste arbeidsoppgavene til stiftelsen er utdeling til prosjekt etter søknad. Stiftelsens prosess omkring utdelinger har derfor vært et naturlig tema under tilsynet. Stiftelsestilsynet har stilt spørsmål ved om styret har tilfredsstillende kontroll med at stiftelsens formål blir realisert gjennom prosjektene de støtter. Vi har i den forbindelse sett på:

- stiftelsens habilitetsvurderinger ved vedtak om ordinære utdelinger, og
- hvordan stiftelsen følger opp utdelingene (formålsrealisering).

Når det gjelder utdelingene fra stiftelsen til RT-senteret, behandles disse særskilt i punkt 4.3.

### 4.2.1. Rettslig utgangspunkt

Styret i en stiftelse må gjennom sine vedtak gjøre de nødvendige vurderinger for å sikre at stiftelsens utdelinger er i samsvar med loven og vedtektene. Styret må også ta stilling til hvordan de skal håndtere dette ansvaret.

Styrets kontroll- og tilsynsplikter er regulert i stiftelsesloven § 30 tredje ledd første punktum. Der framgår at

*«[s]tyret skal sørge for at stiftelsens formål ivaretas, og at utdelinger foretas i samsvar med vedtektene.»*

Dette innebærer at styret har et ansvar for å ivareta stiftelsens formål, herunder å sørge for at utdelinger foretas i samsvar med vedtektene. Stiftelsesloven setter videre krav til at det er styret som vedtar alle utdelinger, jf. stiftelsesloven § 19 første ledd.

En viktig side av formålsrealiseringen er styrets kontroll med at utdelingene faktisk går til å realisere formålet. For denne stiftelsen er dette også uttrykkelig presisert i § 9 bokstav e i vedtektene. Styret i stiftelsen må derfor ha en plan for hvordan de skal håndtere sitt ansvar etter loven og vedtektene.

Ved vedtak om utdelinger må styret følge reglene om habilitet som er gitt i stiftelsesloven § 37. I stiftelsesloven § 37 første ledd framgår at et styremedlem/daglig leder ikke må delta i «*behandlingen*

eller avgjørelsen» av spørsmål som har slik særlig betydning for ham eller for hans nærstående, at vedkommende må anses for å ha en framtrødende personlig eller økonomisk særinteresse i saken.

Etter stiftelsesloven § 37 andre ledd første punktum kan et styremedlem verken delta i «saksbehandlingen eller avgjørelsen» når han har tillitsverv i en organisasjon som har økonomisk eller annen framtrødende særinteresse i saken, eller når han tidligere har deltatt i behandlingen av saken.

## 4.2.2. Habilitet ved ordinære utdelinger

### 4.2.2.1. Fakta

Stiftelsestilsynet har gjennomgått utdelingene for perioden 2013–2015. Vi har også sett på stiftelsens arbeidsprosess ved disse utdelingene.

Fram til høsten 2015 fulgte det av praksis i stiftelsen at AU skulle vurdere søknadene og innstille overfor styret. Styret fattet så vedtak om tildeling i styremøte. Ved vår gjennomgang av tildelt prosjektstøtte i perioden 2013–2015 fant vi flere saker der styremedlemmer har deltatt i AUs arbeid med å vurdere og innstille på prosjekt der de selv eller nærstående har søkt om støtte, men fratruddt som inhabile ved styrets behandling av de samme søknadene.

2013 - søknadsrunde 1:

Søknad nr. 7 fra Hedmark fylkesmuseum (nå Anno museum), avd. Glomdalsmuseet er behandlet som styresak 27/2013.

- Søknaden gjaldt taternes julekonsert. Museet stod som søker. Holger Gustavsen deltok under behandling av søknaden i AU (sak 4/2013), men fratruddt som inhabil (i likhet med de øvrige styremedlemmer oppnevnt av TL) da styret behandlet saken. Søknadssum: 54 900 kroner. Innstilling fra AU: 30 000 kroner. Styret vedtok en tildeling på 30 000 kroner.

Søknad nr. 10 fra Purano Romani Chip ved Jim Richard Karlsen (sønn til styremedlem Jim Karlsen) er behandlet som styresak 27/2013.

- Jim Karlsen deltok under behandlingen av saken i AU (sak 4/2013), men fratruddt som inhabil da styret behandlet saken. Søknadssum: 145 308 kroner. Innstilling fra AU: 70 000 kroner. Styret vedtok en tildeling på 70 000 kroner.

2013 - søknadsrunde 2:

Søknad nr. 1 fra Hedmark fylkesmuseum (nå Anno museum) om taterne og Martn er behandlet som styresak 38/2013.

- Anna Gustavsen og Mariann Grønnerud er begge nærstående til Holger Gustavsen og begge har/har hatt tilknytning til Glomdalsmuseet, en underavdeling til Hedmark fylkesmuseum. Holger Gustavsen deltok under behandling av søknaden i AU (sak 28/2013), men fratruddt som inhabil da styret behandlet saken. Søknadssum: 133 000 kroner. Innstilling fra AU: 70 000 kroner. Styret vedtok en tildeling på 70 000 kroner.

2014 - søknadsrunde 1:

Søknad nr. 28 fra Mariann Grønnerud og Mona Elisabeth Solbakken er behandlet som styresak 55/2014.

- Mariann Grønnerud er nærstående til Holger Gustavsen. I protokollen fra møtet i AU framgår at Holger Gustavsen deltok ved AU (sak 48/2014) sin behandling av søknaden, men fratruddt som inhabil ved styrets behandling. Søknadssum: 126 072 kroner. Innstilling fra AU: 80 000 kroner. Styret vedtok en tildeling på 80 000 kroner.

I stiftelsens tilbakemelding til Stiftelsestilsynet datert 12. september 2016 framgår at Holger Gustavsen faktisk fratruddt under AU sin behandling av denne søknaden. Dette begrunnes med at

*«[p]raksis er at de som er inhabile etter § 37, heller ikke deltar i AU.»*

2014:

I protokollen fra styremøtet i stiftelsen den 25. november 2014 (styresak 49/2014) framgår at styret måtte ha en ny gjennomgang på grunn av saksbehandlingsfeil ved to vedtak om tildelinger i andre søknadsrunde i 2014. I protokollen la styret til grunn at saksbehandlingsfeilen kunne rettes opp ved ny behandling av styret uten de inhabile styremedlemmer til stede.

For å unngå inhabilitet og kryssende interesser, har styret i styresak 4/2014 innskjerpet retningslinjene slik at styremedlemmer og daglig leder ikke kan søke om prosjektstøtte.

2015:

I AU-møte 15.–16. september 2015 framgår at styre- og AU-medlem Kai Samuel Vigardt deltar i behandlingen av egen søknad om utsatt frist til å levere sluttrapport.

#### 4.2.2.2. Stiftelsestilsynets vurdering

Stiftelsestilsynet registrerer at styret i stiftelsen har vært opptatt av å overholde regelverket knyttet til habilitet i forbindelse med behandling og votering av saker i styremøter når det gjelder ordinære utdelinger. Dette i motsetning til praktiseringen av habilitetsbestemmelsene ved behandlingen av de samme sakene i AU.

Blant annet ut fra opplysninger som framkommer i stiftelsens notat av 24. oktober 2014 (jf. punkt 3.1.6) og informasjon tilknyttet styresak 43/2014, legger Stiftelsestilsynet til grunn at det forberedende arbeidet i AU hadde stor reell innflytelse på den endelige saksbehandlingen i styret.

Det følger av stiftelsesloven § 37 at et styremedlem ikke kan delta i den forberedende saksbehandling dersom vedkommende er inhabil til å fatte vedtak i saken. Stiftelsestilsynet legger til grunn som utvilsomt at alt forberedende arbeid i AU er omfattet av stiftelsesloven § 37. Verken styremedlemmer eller daglig leder må på noen måte delta i behandlingen eller forberedelsen av en sak der vedkommende vil være inhabil ved avgjørelsen.

Stiftelseslovens regler om habilitet bygger på aksjelovens regler. Det er således naturlig å se hen til teori til aksjelovens bestemmelser. I aksjeloven § 6-27 første ledd framgår i likhet med stiftelsesloven § 37 første ledd, at et styremedlem ikke må delta i «*behandlingen eller avgjørelsen*» av saker for styret. Betydningen av dette er presisert i note 1232 i norsk lovkommentar:

*«Vedkommende er da også utelukket fra å delta i forberedelse av saken for styret. Det antas at dersom et inhabilt styremedlem kunne forberede en sak, vil det kunne legge føringer på en slik måte at selskapets interesser ikke blir ivaretatt på en lojal måte.»*

For Stiftelsestilsynet er det uklart om stiftelsen er enig i at inhabile styremedlemmer ikke burde deltatt i saksforberedelsen i AU. I sin tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport skriver advokat Brath på vegne av stiftelsen at habilitetsreglene ikke gjelder for AU:

*«Hans habilitet ved utførelsen av oppgaver for AU reguleres ikke av stiftelsesloven § 37. Av § 36 siste ledd fremgår det riktig nok at reglene i § 37 gjelder for medlemmer av organ som nevnt i § 36, det vil si vedtektsfastsatte organ med en kompetanse som nevnt i annet ledd bokstav a) - h). AU er ikke regulert i vedtektene og kan ikke anses som et eget organ i stiftelsesrettslig forstand. AU er heller ikke tillagt noen beslutningsmyndighet.»*

Samtidig har stiftelsen gitt uttrykk for at de er oppmerksomme på habilitetsreglene i AU. Allerede i 2008 (sak 49/2008) fattet styret i stiftelsen følgende vedtak:

*«Samtlige søknader diskuteres først i Arbeidsutvalgets (AU) møte 9.12.2008, som lager en innstilling til styremøtet 15.12.2008. Dersom to eller flere av AUs medlemmer skulle være inhabile i forhold til en eller flere søknader, vil disse søknadene bli styrebehandlet uten innstilling fra AU. Administrasjonen sørger for at kopier av innkomne søknader sendes til styremedlemmene i god tid før møtet, dvs. at AUs innstilling sendes separat når den foreligger.»*

I samsvar med dette viser stiftelsen i sin tilbakemelding til Stiftelsestilsynet at

*«[p]raksis er at de som er inhabile etter § 37, heller ikke deltar i AU.»*

I tillegg har stiftelsen flere ganger presisert at styret og AU er svært oppmerksomme på reglene om habilitet, og at de praktiserer habilitetsreglene svært strengt, trolig strengere enn lovens krav, jf. referat fra møtet den 1. februar 2011 (punkt 3.3).

Selv om et styremedlem har plikt til å informere styret om en eventuell inhabilitet, er det styret som har det øverste ansvaret for praktisering av habilitetsreglene. I de aktuelle sakene har det ikke bydd på tvil om styremedlemmene som har deltatt i AUs forberedende arbeid, har vært inhabile eller ikke idet de har fratrudd under behandlingen og voteringen av sakene i styremøte. Saksbehandlingen er både i strid med stiftelsesloven og stiftelsens egne retningslinjer.

Habilitetsreglene skal nettopp sikre riktige og lojale vedtak som kun fremmer stiftelsens formål. Stiftelsen har fått i oppgave å forvalte offentlige midler og er avhengig av tillit særlig fra de som er omfattet av formålet og tilskuddsgiver, for at den skal kunne realisere formålet på en best mulig måte.

### 4.2.3. Hvordan stiftelsen følger opp utdelingene

#### 4.2.3.1. Fakta

Stiftelsens formål framgår av § 3 i stiftelsens vedtekter:

*«Stiftelsens styre skal forvalte avkastningen av romanifolkets/taternes kulturfond på en slik måte at fondet bidrar til tiltak og aktiviteter som fremmer bevaring og utvikling av romanifolkets/taternes kultur, språk og historie.»*

Og ifølge § 9 bokstav e i stiftelsens vedtekter skal styret

*«sørge for at det rapporteres tilfredsstillende fra tiltak/prosjekter som har fått støtte fra fondet, herunder forsvarlig regnskapsrapportering».*

I punkt 3 i stiftelsens egne vedtatte retningslinjer er dette presisert slik at styret i stiftelsen har ansvar for

*«at det er tilfredsstillende rutiner for utbetalinger og oppfølging av søkers/prosjekteieres ansvar for innsendelse av regnskap og rapportering fra tiltak (...)».*

Under tilsynet i 2010/2011 informerte styret i stiftelsen om at de holdt tett oppfølging der det var manglende rapportering av bruk av tildelte midler, jf. i punkt 3.3.

Stiftelsen har i perioden 2008-2015 foretatt ordinære utdelinger til 155 prosjekt og delt ut ca. 9,9 millioner kroner. Styret har framlagt en oversikt som viser at det kun er levert regnskap og rapport i samsvar med stiftelsens egne vedtekter på omtrent halvparten av de prosjekt som stiftelsen har støttet i perioden 2008-2015. Stiftelsen framhever at mange leverer selve prosjektet, men klarer ikke å levere rapporten.

#### 4.2.3.2. Stiftelsestilsynets vurdering

Stiftelsen rapporterer selv at den har delt ut ca. 9,9 millioner kroner til enkeltprosjekt og at det ikke er levert regnskap og rapport i samsvar med stiftelsens egne vedtekter og retningslinjer på omtrent halvparten av de prosjekt stiftelsen har støttet. Stiftelsen sier selv at de var aktive med å kreve tettere oppfølging fra 2008, men at dette i liten grad ble gjennomført av tidligere daglig leder. Stiftelsestilsynet vil peke på at styret har ansvar for å føre tilsyn med daglig leders drift av stiftelsen. Dette gjør at Stiftelsestilsynet mener det er grunnlag for å stille spørsmål ved om styret har overholdt de lovpålagte kontroll- og tilsynsplikter, jf. stiftelsesloven § 30, og også stiftelsens egne vedtekter og retningslinjer om styrets plikter på dette området.

I henhold til stiftelsens vedtekter skal det *«rapporteres tilfredsstillende»* fra de som har fått støtte fra stiftelsen og i stiftelsens egne vedtatte retningslinjer skal rapporteringen skje gjennom egne *«tilfredsstillende rutiner»*.

Styret i stiftelsen har framholdt at den manglende oppfølgingen delvis skyldes en tidligere ansatt, som avsluttet sitt arbeidsforhold i januar 2013. Fra Stiftelsestilsynets ståsted kan det stilles spørsmål ved om styret hadde tilstrekkelig kontroll med daglig leders arbeid og hva stiftelsens penger faktisk ble benyttet til.

Med bakgrunn i ovennevnte, mener Stiftelsestilsynet at det verken er rapportert tilfredsstillende eller at styrets rutiner for oppfølging har vært tilfredsstillende. Den manglende rapporteringen foregikk over et tidsrom på sju år (2008-2015). Styret burde fanget dette opp og iverksatt tiltak uavhengig av hvem som var daglig leder. Vi nevner også at rapporteringen var tema i tilsynssaken fra 2010/2011. Da informerte stiftelsen om at det ved manglende rapportering av bruk av tildelte midler blir holdt tett oppfølging fra stiftelsens side. Dette står i sterk kontrast til at styret per 2015 kun har mottatt rapportering og regnskap på om lag halvparten av de prosjekt de har støttet.

Stiftelsen har i 2015 etablert nye rutiner med delutbetaling av tildelt støtte for litt større prosjekt. Dette skal forhindre videre utbetaling i de tilfeller der mottaker ikke kan legge fram dokumentasjon underveis på at tildelingen er brukt til formålsrealisering.

Stiftelsestilsynet ser det som positivt at stiftelsen har etablert nye rutiner for større utdelinger, men vi peker likevel på at stiftelsen har utfordringer med å følge opp at stiftelsens utdelinger går til formålet. Styret må forholde seg til stiftelsens vedtekter som i § 9 bokstav e stiller krav om at styret skal sørge for at det rapporteres tilfredsstillende fra tiltak/prosjekt som har fått støtte fra stiftelsen. Gjennomgangen har vist at dette ikke skjer for svært mange av prosjektene.

### 4.3. Foreningen Romanifolkets/taternes senter (RT-senteret)

Vi har sett på stiftelsens saksbehandling i forbindelse med opprettelsen av foreningen Romanifolkets/taternes senter i tre relasjoner:

- Hvorvidt stiftelsens vedtekter og formål åpnet for virksomhetsoverdragelse og utdelinger til drift av foreningen og om styret har fulgt saksbehandlingsreglene for omdanning i stiftelsesloven
- Saksbehandlingen ved vedtak om etablering av og utdelinger til RT-senteret i 2014
- Vedtak om utdeling til og fornying av, samarbeidsavtalen med RT-senteret i 2015

#### 4.3.1. Hvorvidt stiftelsens vedtekter og formål åpnet for virksomhetsoverdragelse og utdelinger til drift av foreningen og om styret har fulgt saksbehandlingsreglene for omdanning i stiftelsesloven

##### 4.3.1.1. Fakta

Det opprinnelige fondet på 75 millioner kroner ble opprettet under behandlingen av revidert nasjonalbudsjett i 2004. Et framtidig sekretariat/rådgivningssenter var omtalt i Prop. 1 S (2003-2004):

*«Regjeringen legger vekt på å finne en løsning som kan framstå som en tilfredsstillende kollektiv oppreisning for de overgrep som romanifolket/taterne er blitt utsatt for. Det foreslås derfor at det opprettes et fond på 75 mill. kroner til et romanifolkets fond.*

(..)

*Den årlige avkastningen fra fondet skal disponeres i etterfølgende budsjettår til tiltak og aktiviteter som fremmer bevaring og utvikling av romanifolkets/taternes kultur, språk og historie, **til drift av et sekretariat/rådgivningssenter som kan tilby juridisk og annen bistand til tater som trenger det** og til eventuelt annet arbeid/prosjekter i regi av romanifolket selv. Fondet vil bli administrert av en nyetablert stiftelse hvor romanifolkets organisasjoner vil være representert. Vedtektene for stiftelsen vil bli utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med romanifolkets organisasjoner.» [vår utheving]*

Stiftelsens vedtekter har siden opprettelsen omtalt et sekretariat i § 10:

*«Drift av sekretariat, lønn til daglig leder og utgifter til styrets arbeid, skal i utgangspunktet dekkes av avkastningen fra fondet. Stiftelsens styre kan søke det offentlige om midler til hel eller delvis finansiering av et sekretariat.»*

Stiftelsen har i sine redegjørelser vist til at vedtektene § 5 åpner for å etablere RT-senteret slik det er gjort:

*«(..). Stiftelsen kan samarbeide med institusjoner og organisasjoner med lignende formål som stiftelsen. Et samarbeid må vedtas med 2/3 flertall i stiftelsens styre, og gir ikke rett til å*

---

*oppnevne styremedlemmer.»*

Vedtektene § 6 bestemmer at det skal fastsette retningslinjer for utdelingene fra stiftelsen.

Punkt 6 i stiftelsens retningslinjer omtaler nå hvem stiftelsen kan tildele midler til:

*«h) Etablering og drift av kompetansesenter og kultursentre med formål som er dekket i denne paragrafen.»*

Og punkt 7 gir et tilsvarende unntak fra hva midlene i utgangspunktet ikke kan brukes til:

*«Midler til organisasjonsdrift, unntatt herfra er ordinær drift av kompetansesentre og kultursentre som omtalt i § 6.»*

Retningslinjene fikk dagens utforming på samme styremøte som styret vedtok å gå inn for å etablere RT-senteret. Før endringen bestemte retningslinjene at midlene stiftelsen disponerte ikke kunne deles ut til organisasjonsdrift.

På styremøtet i stiftelsen den 21.–23. mars 2014 ble det vedtatt å tilby senteret en økonomisk støtte på 5 875 000 kroner for perioden 2014 og 2015 forutsatt enighet om en samarbeidsavtale om drift av tjenester overfor romanifolket/taterne mv, og en virksomhetsoverdragelse, se styresak 48/2014.

RT-senteret ble opprettet som en selveiende forening som ble registrert i Enhetsregisteret 28. mars 2014. Vedtektene § 4 bestemmer at

*«[a]lle organisasjoner som har til formål å organisere Romanifolket/taterne og som støtter formålet og som godtar lovene kan bli medlemsorganisasjon. Opptak besluttet etter vedtak i styret. Avgjørelsen kan klages inn til endelig vedtak av allmøtet».*

Vedtektene har videre bestemmelser om styre og allmøte. Allmøtet er etter § 6 foreningens øverste myndighet:

*«Allmøtet er foreningens øverste myndighet. Allmøtet avholdes hvert år innen utgangen av juni måned. Innkalling skal skje skriftlig med 14 dagers varsel til samtlige medlemsorganisasjoner. Vedlagt innkalling skal også følge: Saksliste, årsberetning med regnskap, handlingsprogram og budsjettforslag.*

*Allmøtet skal som minimum behandle:*

- Årsmelding og regnskap
- Handlingsprogram
- Budsjett
- Valg av styre
- Valg av revisor
- Andre saker som i henhold til vedtekter hører under allmøtet
- Øvrige saker som legges fram av medlemsorganisasjonene

*Hver medlemsorganisasjon har 1 stemme på allmøte. Alle valg og vedtak, med unntak av vedtektsendringer, avgjøres ved simpelt flertall. Det skal innkalles til ekstraordinært allmøte når minst halvparten av medlemsorganisasjonene krever det. Innkallingen skjer som til ordinært allmøte.»*

Stiftelsestilsynet har stilt spørsmål både til oppretter og stiftelsen om stiftelsens vedtekter åpnet for å legge sekretariatet/kompetansesenteret i en selvstendig enhet utenfor stiftelsen.

Styret i stiftelsen har vært klare på at de mener det er forutsatt i stiftelsesdokumentene at det skal etableres et sekretariat og et rådgivingscenter utenfor stiftelsen.

Til dette har oppretter (KMD) svart i brev 26. oktober 2015:

*«Kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget uttalte ved behandlingen av statsbudsjettet for 2009 at de var positive til "at avkastningen også skal benyttes til å drive et sekretariat/rådgivingscenter som kan tilby juridisk og annen hjelp til tater som trenger det", i tråd*

med forslaget fra regjeringen, jf. Budsjett innst. S nr. 5 (2008-2009) fra Kommunal- og forvaltningskomiteen.

*Formuleringene om "sekretariat" og "rådgivingscenter" innebærer ikke at departementet har sett for seg som et alternativ at den delen av virksomheten skulle drives av en enhet utenfor stiftelsen.»*

#### 4.3.1.2. Stiftelsestilsynets vurderinger

Stiftelsestilsynet har vurdert om stiftelsens formål og vedtekter gir tilstrekkelig grunnlag for en slik organisering. Dersom opprettelsen av og virksomhetsoverdragelsen til, foreningen er å anse som en omdanning av stiftelsen, skulle styret fulgt omdanningsreglene i stiftelsesloven.

Verken stiftelsesloven eller vedtektene er til hinder for at stiftelsen etablerer en forening. Loven og vedtektene kan heller ikke anses å hindre at stiftelsen støtter foreninger. Spørsmålet er imidlertid om stiftelsen lovlig kan overføre størstedelen av sin aktivitet med påfølgende lovnad om et driftstilskudd uten å gå veien om omdanningsreglene i stiftelsesloven §§ 45 og 46 første ledd.

Oppretter og stiftelsens styre synes å være enige om at avkastningen/tilskuddet til stiftelsen også skulle brukes til et sekretariat/kultur- og kompetansesenter. Formålsbestemmelsen i vedtektene gir ikke direkte uttrykk for dette, men det framgår av § 10 «*Sekretariat*». Det framgår også av de tidsnære dokumentene fra oppretter, både av Regjeringens budsjettframlegg, av Stortingets behandling (St.prp. nr. 63 (2003-2004) og av Innst. S. nr. 250 (2003-2004)) da det opprinnelige fondet på 75 millioner kroner ble opprettet. Oppretter har også bekreftet dette i ettertid i brev 26. oktober 2015.

Stiftelsen mener at det hele tiden har vært forutsetningen at RT-senteret skulle legges til en egen enhet utenfor stiftelsen.

Stiftelsestilsynet har ikke sett noen dokumentasjon der det framgår uttrykkelig om senterfunksjonen skal ligge i stiftelsen eller i en egen selvstendig enhet utenfor stiftelsen. Verken vedtektene eller budsjettdokumentene omtaler dette uttrykkelig. Heller ikke stiftelsens retningslinjer tar direkte stilling til spørsmålet før endringen i 2014.

Etter Stiftelsestilsynets oppfatning er den mest nærliggende tolkningen at vedtektene og det øvrige stiftelsesgrunnlaget forutsetter at sekretariatet/kompetansesenteret skal ligge i stiftelsen.

Stiftelsestilsynet bygger tolkningen på flere momenter. Vedtektene omtaler sekretariatet i § 10 og ikke i § 6 som regulerer retningslinjer for utdeling av avkastning. Paragraf 10 regulerer hovedsakelig finansiering av sekretariatet, men bestemmelsen indikerer likevel at det ikke var hensikten at stiftelsen skulle dele ut midler til et eksternt sekretariatet.

Stiftelsens retningslinjer for utdeling styrker dette synet. Etter vedtektene § 6 skal «*[s]tiftelsens styre foreta utdeling av avkastning fra fondet etter retningslinjer for søknads- og utdelingsprosedyrer*». Retningslinjene som ble nedtegnet samtidig med opprettelsen, vil kunne kaste lys over hvordan vedtektene skal tolkes. Før retningslinjene ble endret i 2014, på samme styremøte som stiftelsen vedtok etablering og utdeling til RT-senteret, var retningslinjene klare på at det ikke kunne deles ut midler til organisasjonsdrift.

Stiftelsen har vist til at § 5 i vedtektene åpner for at «*[s]tiftelsen kan samarbeide med institusjoner og organisasjoner med lignende formål som stiftelsen*». Vedtektsbestemmelsen er klar på at stiftelsen kan samarbeide med andre organisasjoner, men Stiftelsestilsynet kan ikke se at bestemmelsen skulle tilsi en annen tolkning. Paragraf 5 bestemmer videre at regelen om at et slikt samarbeid må vedtas med 2/3 flertall i stiftelsens styre, og gir ikke rett til å oppnevne styremedlemmer. Dette viser etter Stiftelsestilsynets oppfatning at § 5 er rettet mot institusjoner og organisasjoner tilsvarende som medlemsorganisasjonene, og retningslinjene er klare på at stiftelsen ikke kan dele ut midler til disse.

Stiftelsestilsynet har også vektlagt at oppretter i brev 26. oktober 2015 uttalt at de ikke hadde sett for seg at sekretariatet/kompetansesenteret skulle legges utenfor stiftelsen.

Stiftelsestilsynet samlede vurdering er derfor at stiftelsesgrunnlaget synes å forutsette at det skulle opprettes et sekretariat/senter og at senteret skulle være i stiftelsen.

Det er videre Stiftelsestilsynets oppfatning at å overdra denne virksomheten til et annet rettssubjekt vil

være en omdanning.

Generelt er det lagt til grunn at deler av stiftelsens vedtektsbestemte aktivitet kan legges i et eget rettssubjekt, typisk aksjeselskap under forutsetning av at stiftelsen har bestemmende innflytelse over selskapet. En slik utskillelse er oftest begrunnet med risikobegrensning utfra arten av aktivitet som blir lagt til enheten. Stiftelsen valgte imidlertid å opprette en selveiende forening som den ikke kan ha bestemmende innflytelse over. Stiftelsen har riktignok en viss innflytelse gjennom avtaleverket som er opprettet, gjennom utdeling av midler og gjennom en representant i styret, men etter vår oppfatning er det ikke tilstrekkelig.

Stiftelsen har etter vår oppfatning ikke kunnet framlegge en god begrunnelse for å flytte stiftelsens virksomhet til RT-senteret. Slik vi forstår hovedbegrunnelsen for å skille ut senterfunksjonen, er det fordi styret mener at dette har vært intensjonen hele tiden. Styret i stiftelsen har også framholdt at en sentral del av begrunnelsen for å velge foreningsformen, var et ønske om større involvering fra folkegruppen og organisasjonene gjennom en demokratisk forening der ulike organisasjoner kan være medlemmer, uavhengig av medlemsantall. Som vi kommer tilbake til i punkt 4.3.2, stiller Stiftelsestilsynet spørsmål ved om de lykkes med denne intensjonen når foreningen i hovedsak engasjerer personer som både har tillitsverv i stiftelsen og i medlemsorganisasjonene.

Stiftelsestilsynet oppfatter den nye organiseringen slik at nesten all aktivitet er overført fra stiftelsen til foreningen. Driftstilskuddet fra stiftelsen til senteret utgjør mer enn 60 prosent av den årlige bevilgningen fra Stortinget. Disse pengene skal fordeles etter søknader til enkeltprosjekt samt dekke utgifter til administrasjon og honorar/ reisegodtgjørelse til styret. Etter vår oppfatning innebærer dette en betydelig endring i stiftelsens formålsrealisering.

I stiftelsens vedtekter er styret gitt myndighet til å fordele store pengesummer i samsvar med stiftelsens formål og etter det Stiftelsestilsynet kan se, var valget av organisasjonsform bevisst fra oppretters side. Stiftelser har et statlig kontrollorgan som kan føre tilsyn og kontroll med at forvaltningen av stiftelsen skjer i samsvar med stiftelsens vedtekter og stiftelsesloven. Foreninger er ikke underlagt tilsyn, de er medlemsstyrte og rettsreglene er ulovfestet.

Stiftelsestilsynet viser også til at det i vedtektene til stiftelsen stilles strenge krav til hvem som kan være oppnevningsorgan til styret i stiftelsen. Ved etableringen av stiftelsen synes det å være en viktig forutsetning fra oppretters side at en organisasjon måtte oppfylle visse minstekrav for å få status som oppnevningsorgan av styremedlemmer til stiftelsen. Stiftelsestilsynet oppfatter at dette har vært viktig for å sikre at oppnevningsorganene er demokratisk organisert, herunder sikre at en viss andel av folket skulle stå bak valget av styremedlemmene. Nå overføres hoveddelen av de midlene som bevilges fra staten videre til en forening der hver medlemsorganisasjon har en stemme på årsmøtet/allmøtet uavhengig av antall medlemmer. Det stilles heller ikke krav til antall medlemmer i medlemsorganisasjonene eller at medlemsorganisasjonen skal være demokratisk organisert. Det vil for eksempel være mulig for en forening å få stemmerett på RT-senterets årsmøte og styreplass selv om foreningen kun har to medlemmer.

Opprettelsen av foreningen har også medført utfordringer rent tilsynsmessig, da det stadig må sondres mellom hvem som har gjort hva på vegne av hvem, idet stiftelsen ligger under Stiftelsestilsynets tilsyns- og kontrollmyndighet, mens foreningen ikke gjør det. I den fornyede samarbeidsavtalen er Stiftelsestilsynet gitt fullt innsyn i foreningen:

*«Innsyn*

*Stiftelsen og Staten ved departementet og Riksrevisjonen skal ha fullt innsyn i alle Senterets dokumenter som er av betydning for å kunne vurdere om stiftelsens disponering av bevilgningen staten har stilt til disposisjon, er i tråd med kravene i bevilgningsreglementet § 10. Stiftelsestilsynet skal likeledes ha fullt innsyn i tråd med kravene i stiftelsesloven.»*

Selv om stiftelsen har bedyret at Stiftelsestilsynets myndighet er i varetatt gjennom samarbeidsavtaler, har vi erfart at det er mer utfordrende å skaffe informasjon om foreningen.

Etter Stiftelsestilsynets vurdering er den mest nærliggende tolkning at senteret skulle være en del av stiftelsen og at dette var en viktig del av stiftelsens formålsrealisering. Virksomhetsoverdragelsen som har skjedd er omfattende og inngripende og vi mener det reelt sett innebar en omdanning av stiftelsen.

Etter Stiftelsestilsynets oppfatning bør styret i stiftelsen vurdere disse avtalene på nytt og om de skal



oppretholdes. Dersom avtalene skal opprettholdes, er det Stiftelsestilsynets oppfatning av styret bør vedta omdanning med endring av vedtektene slik at disse er tilpasset dagens situasjon.

### 4.3.2. Saksbehandlingen ved vedtak om etablering av og utdeling til RT-senteret i 2014

#### 4.3.2.1. Fakta

##### Nærmere om styrets saksbehandling ved etablering av RT-senteret og inngåelse av avtale om virksomhetsoverdragelse og samarbeidsavtale

På styremøtet i *stiftelsen* den 21.–23. mars 2014 ble det vedtatt å tilby RT-senteret en økonomisk støtte på 5 875 000 kroner for perioden 2014 og 2015 forutsatt enighet om en samarbeidsavtale om drift av tjenester overfor romanifolket/taterne, og en virksomhetsoverdragelse.

Stiftelsen har opplyst at det i samme møte ble tatt initiativ overfor foreningenes oppnevnte representanter i styret om å etablere et felles kompetansesenter sammen med stiftelsen. Holger Gustavsen ble valgt som stiftelsens styremedlem i det nye RT-senteret. For øvrig ble det besluttet at fire andre styremedlemmer i stiftelsen skulle gå inn som styremedlemmer i foreningen; Trond Rehn (LOR), Lennart Karlsen (TL), Jim Karlsen (RRF) og Michael Fagerland (FRK). Styret i RT-senteret bestod med andre ord av fem av styremedlemmene i stiftelsen.

Stiftelsesprotokollen fra stiftelsesmøtet i *RT-senteret* er signert den 23. mars 2014 av de fem første styremedlemmene i foreningen. Holger Gustavsen ble valgt til styreleder og kontaktperson i RT-senteret. Han var på dette tidspunkt dermed styreleder både i stiftelsen og i RT-senteret, i tillegg til å være leder i TL (som er oppnevningssorgan til styremedlemmer i stiftelsen).

Før etableringen av foreningen, ble saken forberedt i AU den 4. mars 2014. Styremedlemmene som var medlemmer av AU på dette tidspunkt var Holger Gustavsen (TL), Alvin Viborg Eilertsen (FRK) og Jim Karlsen (RRF).

Omtrent en måned etter at RT-senteret formelt ble opprettet, ble følgende tre avtaler behandlet både i styret i stiftelsen og i styret i RT-senteret:

- Avtale om virksomhetsoverdragelse av veiledningstjeneste, gjelds- økonomirådgivningstjeneste og administrative støttefunksjoner,
- samarbeidsavtalen og
- avtale med ansatte om faglige og lønnsmessige forhold

*Samarbeidsavtalen* regulerer hvilke stillingshjemler som inngikk i virksomhetsoverdragelsen og/eller er forutsatt besatt i budsjettføringene som lå til grunn for stiftelsens støtte til foreningen. Stillingshjemlene var

- daglig leder stilling (omdefinert til prosjektrådgiver (100 prosent))
- fire veiledningskonsulenter (à 20 prosent)
- gjeldsrådgiver (40 prosent)
- administrasjonsrådgiver (40 prosent)
- økonomi- og regnskapsrådgiver (20 prosent)
- to språk/normeringskonsulenter (à 100 prosent, midlertidige stillinger)

I samarbeidsavtalen framgår også at noen vil være formelt ansatte i RT-senteret, men utfører arbeid både for stiftelsen og senteret.

Samarbeidsavtalen inneholder videre enkelte plikter for stiftelsen:

- Stiftelsen skal dekke eventuelle merkostnader som RT-senteret får i forbindelse med flytting og høyere leiekostnader enn det som ble forutsatt i budsjettet.
- Deltidsansatte som omfattes av virksomhetsoverdragelsen skal ha fortrinnsrett til andre stillinger eller nye stillinger i stiftelsen.

Det framgår videre av samarbeidsavtalen at det er en klar forutsetning at stiftelsen ikke skal være forpliktet til å yte tilskudd til ordinær drift ut over de fem første årene etter virksomhetsoverdragelsen.

Avtalen om virksomhetsoverdragelse supplerer samarbeidsavtalen. Avtalen om virksomhetsoverdragelse inneholder en forpliktelse for stiftelsen til å

*«gjeninntre som arbeidsgiver for ansatte som omfattes av denne avtale hvis Romanifolket/taternes senter i løpet av de fem første årene etter overdragelsen, må si opp noen som omfattes av denne avtalen på grunn av økonomiske årsaker mv.*

*Hvis Stiftelsen romanifolket/taternes kulturfond er forpliktet til å overta personalansvaret for ansatte igjen etter denne bestemmelse, overtas de(n) ansatt(e) med de lønnsjusteringene som har skjedd i perioden fra signering og frem til en eventuell tilbakefallssituasjon oppstår».*

Av RT-senterets årsmelding for 2015 står det at ovennevnte forpliktelse også har blitt gjort gjeldende for konsulentene som var omfattet av samarbeidsavtalen.

Tilbakefallsklausulen er også omtalt i avtalen om ansattes faglige og lønsmessige forhold.

24. april 2014 ble det avholdt styremøte i RT-senteret. I møtet ble Jim Karlsen valgt til nestleder og Holger Gustavsen ble tildelt signatur- og disposisjonsrett til senterets kontoer (sak 3/2014). Styret vedtok videre utkast til samarbeidsavtale, virksomhetsoverdragelsesavtale og avtale med de ansatte om faglige og lønsmessige rettigheter. I sak 4/2014 ble Holger Gustavsen, som RT-senterets styreleder,

*«gitt fullmakt til å akseptere eventuelle innsigelser/endringer som fremmes av forhandlingsmotpartene angående de tre forannevnte avtalene. Jim Karlsen ble gitt fullmakt til å skrive under på vegne av senteret, på de tre forannevnte avtalene».*

I stiftelsen ble utkast til samarbeidsavtale og virksomhetsoverdragelse behandlet i AU den 25. april 2014. På dette møtet deltok Holger Gustavsen, Alvin Viborg Eilertsen, Jim Karlsen og Nina J. R. Pettersen i tillegg til to fra administrasjonen. Under sak 49/2014 viser AU til styrets behandling av saken og til at styreleder (Holger Gustavsen) ble gitt fullmakt til å signere de nødvendige avtalene i forbindelse med opprettelsen av RT-senteret. AU sluttet seg til avtaleutkastene utarbeidet av administrasjonen, med noen endringer. Målsetningen var uavhengighet og selvstendighet for senteret innen fem år fra virksomhetsoverdragelsen.

Den 25. april 2014 signeres samarbeidsavtalen og virksomhetsoverdragelsesavtalen av Holger Gustavsen på vegne av stiftelsen og Jim Karlsen på vegne av RT-senteret. Tidspunktet for virksomhetsoverdragelsen ble satt til 1. juli 2014.

### **Nærmere om avtalen mellom RT-senteret og Ammilo AS**

Samarbeidsavtalen mellom stiftelsen og RT-senteret forutsetter at det skal engasjeres «2 språk/normeringskonsulenter à 100 % (midlertidige, knyttet til forprosjekt)».

Språkkonsulentene ble engasjert da RT-senteret, ved styreleder Holger Gustavsen, inngikk avtale med Ammilo AS den 11. juli 2014 om kjøp av rådgivningstjenester. Det er opplyst at avtalen ble inngått som ledd i et forprosjekt for etablering av et språksenter og gikk ut på at Ammilo AS skulle levere rådgivningstjenester fram til 31. desember 2015. De to konsulentene var [redacted] og Holger Gustavsen.

Holger Gustavsen var ikke ansatt i Ammilo AS, men i foreningen Taternes / Reisendes språk- og kulturverksted, som var underleverandør til Ammilo AS. Taternes / Reisendes språk- og kulturverksted ble etablert 1. juli 2014 med Lillian Støen som styreleder/daglig leder og Holger Gustavsen som ansatt. [redacted].

I følge stiftelsen foreligger det styrevedtak på at Holger Gustavsen skulle ha ansvaret for språkprosjektet i RT-senteret. Etter å ha gjennomgått styreprotokoller for både stiftelsen og RT-senteret, samt stiftelsens tilbakemelding på dette punkt, har det ikke vært mulig for oss å få klarhet omkring i hvilken grad stiftelsen kjente til at Holger Gustavsen skulle være en av språkkonsulentene.

Språkkonsulentene ble senere ansatt i RT-senteret. Holger Gustavsen ble ansatt som daglig leder fra 1. oktober 2015 og [redacted] ble ansatt som språkkonsulent i desember 2015. I årsrapporten til RT-senteret står følgende:

«Sommeren/høsten 2015 drøftet RT-fondet og RT-senteret språkprosjektets avtaleverk, slik at språkprosjektets to engasjerte ble formelt ansatt; lønnsvilkår og øvrige forhold forble uendret. RT-fondet vedtok i oktober 2015 å gi bevilgninger til RT-senteret som en videreføring av språkprosjektet i 2016 og 2017 og fastsatte videre at språkprosjektet skulle prioriteres som et hovedprosjekt i senteret. RT-senteret og RT-fondet har hatt løpende samtaler om den detaljerte prioriteringen av ressursene.

*Arbeidskapasiteten i språkprosjektet har i en periode, i større grad enn tidligere, måttet bli brukt til å løse andre oppgaver i senteret, som administrasjon og ekstern rådgivning.»*

Flytting av midler fra språkprosjektet til stilling som daglig leder i RT-senteret ble behandlet på styremøte i stiftelsen 22.–24. juni 2015, samme dag som styret behandlet fornyet samarbeidsavtale første gang. Styret fattet følgende vedtak (sak 10/ 2015):

«Det vises til at man på RT-senteret må ordne administrative utfordringer, siden man i forbindelse med etableringen ikke hadde hensyntatt administrative kostnader utenom styrehonorar og økonomirådgiver. Det var i budsjettet som stiftelsen vedtok på sitt styremøte i mars 2014, ikke avsatt midler til daglig leder. Styret anser det som fornuftig at RT-senteret ser på dette og kommer tilbake med omrokkeringer av bruken av pengene fra stiftelsen som hensyntar dette forhold. Administrasjonen gis fullmakt til å godkjenne disse omrokkeringene.»

Holger Gustavsen fratrådte ved behandlingen av saken sammen med de øvrige av personene som var styremedlemmer både i stiftelsen og i RT-senteret. Vara for Holger Gustavsen var hans søster Mariann Grønnerud og vara for Lennart Karlsen var ektefellen Monica Karlsen.

Det er opplyst at Holger Gustavsen gikk av som styreleder i RT-senteret i oktober 2015 i forbindelse med at han ble ansatt som daglig leder i RT-senteret.

#### 4.3.2.2. Stiftelsestilsynets vurderinger

Stiftelsestilsynet har forsøkt å få klarhet rundt hvem som faktisk har opprettet foreningen RT-senteret. Av styreprotokollene fra møtet 21.–23. mars 2014 framgår at det er stiftelsen som tar initiativ til å etablere foreningen. I sak 48/2014 framgår det at AU hadde forberedt saken og laget vedtekter for foreningen. I styremøtet vedtok stiftelsen at disse vedtektene skulle vedtas av stiftelsesmøtet for kompetansesenteret/foreningen. Det ble også vedtatt at styret skulle inviterer LOR, TL, RRF og FRK til å bli med i kompetansesenteret i lag med stiftelsen og at Holger Gustavsen skulle være stiftelsens representant i RT-senteret. Av sak 52/2014 «[e]ventuelt» på samme styremøte er det listet opp fire av stiftelsens styremedlemmer som skal være styremedlemmer i RT-senteret sammen med Holger Gustavsen.

Stiftelsen har i brev 19. desember 2016 forklart at det var stiftelsen og organisasjonene som opprettet RT-senteret. Det er beskrevet at

«[i]nitiativet til opprettelsen av et kompetansesenter ble tatt før stiftelsen ble opprettet. Etersom organisasjonene i folkegruppen var avhengig av stiftelsens administrative og økonomiske ressurser, var det stiftelsen som materialiserte initiativet. Denne materialiseringen var ikke avhengig av en formell «invitasjon» til organisasjonene, ettersom disse var løpende involvert, bla. ved at disses ledere var medlemmer av stiftelsens AU og styre».

På direkte spørsmål om når organisasjonene ble invitert til å delta i RT-senteret, svarer stiftelsen at det er vanskelig å sette noen konkret dato, men at det må ha vært på styremøte 18.–21. november 2013 hvor samtlige ledere av organisasjonene deltok.

Når det gjelder valget av de fem første styremedlemmene i RT-senteret, er de som nevnt listet opp i protokollen fra styremøtet i stiftelsen 21.–23. mars 2014. På direkte spørsmål om hvordan de som gikk inn i styret i RT-senteret ble valgt, har stiftelsen i brev 19. desember 2016 svart at

«[k]ompetansesenterets styremedlemmer ble valgt på og av kompetansesenterets stiftelsesmøte (allmøte) 23. mars 2014».

Av protokollen framgår det riktignok et valg og det står at det ble vist til vedtektene og til oppnevningene fra organisasjonene, men det framgår også at det kun var disse fem styremedlemmene som møtte på allmøte.

I vår e-post 25. november 2016 ba vi om å få oversendt dokumentasjon på valget, men det har vi ikke mottatt.

Av styremøteprotokollen fra styremøtet i RT-senteret den 24. april 2014 framgår at det ble nødvendig å avklare hvorvidt Trond Rehn var lovlig oppnevnt styremedlem for LOR i RT-senteret ettersom verken LORs årsmøte eller styret hadde behandlet dette spørsmålet forutfor etableringen av RT-senteret. I protokollen står det at

*«Trond Rehn ble valgt inn på RT-fondets styremøte av de som møtte i RT-fondet fra LOR.»*

For Stiftelsestilsynet er det uklart hvordan det første styret i RT-senteret ble valgt. Den dokumentasjonen som foreligger synes å trekke i retning av at det første styret ble valgt av styremedlemmene i stiftelsen og konstituert i stiftelsesmøtet i RT-senteret. Styremedlemmene i stiftelsen er oppnevnt av organisasjonene og enkelte var styreledere i organisasjonene, men stiftelsen har ikke framlagt dokumentasjon på valg i organisasjonene. Det er ikke klart, men tilbakemeldingen kan tyde på at både stiftelsen og organisasjonene kan ha sett det tilstrekkelig at lederne i organisasjonen var involvert. Etter vår oppfatning burde stiftelsen sørget for at valget av styret var bedre dokumentert i og med at styremedlemmene har mange roller. Holger Gustavsen var for eksempel leder for TL, han var styreleder i stiftelsen og han gikk inn som styremedlem i RT-senteret (og ble også valgt til styreleder).

Uavhengig av hvordan det første styret i RT-senteret ble valgt, er det etter Stiftelsestilsynets oppfatning uheldig at det er fem av styremedlemmene i stiftelsen som går inn i styret i RT-senteret. Dette medførte at de samme personene har deltatt i alle beslutninger knyttet til etableringen av RT-senteret, og utdelingene til denne, i styret i stiftelsen, og styret i RT-senteret. Enkelte av medlemmene forberedte også saken i AU. Holger Gustavsen ble gitt fullmakt til å forhandle samarbeidsavtalen og avtale om virksomhetsoverdragelse både i stiftelsen og i RT-senteret. Holger Gustavsen ble i tillegg engasjert som konsulent av RT-senteret. Om habilitet eventuelt var et tema framgår ikke av protokollene eller annen dokumentasjon.

Stiftelsesloven § 37 bestemmer at et styremedlem ikke må delta i «*behandlingen eller avgjørelsen*» av spørsmål som har slik særlig betydning for ham eller for hans nærstående, at vedkommende må anses for å ha en framtreddende personlig eller økonomisk særinteresse i saken. Det samme gjelder dersom styremedlemmet har stilling eller tillitsverv i privat eller offentlig institusjon eller i foretak som har økonomisk eller annen framtreddende særinteresse i saken, eller når han eller hun i slik egenskap tidligere har deltatt i behandlingen av saken.

Fem av styremedlemmene i stiftelsen behandlet etableringen, utdelingen og virksomhetsoverdragelsen både i stiftelsen og RT-senteret. At personene har tillitsverv i både stiftelsen og RT-senteret medfører ikke i seg selv inhabilitet. Dette framgår tydelig av forarbeidene til stiftelsesloven (Ot. prp. nr. 15 2000-2001 s. 111). Det kan for eksempel være god grunn til å ha representant(er) fra stiftelsen i styret i et «datterselskap». I denne saken dreier det seg imidlertid om en selvstendig forening (RT-senteret).

Etter stiftelsesloven vil ikke styremedlemmene i stiftelsen være inhabile med mindre RT-senteret eller de selv har en framtreddende særinteresse. Dette innebærer grovt sett at de må ha en spesiell interesse som er fremmed for den interesse stiftelsen har. Denne interessen må også være av en slik styrke at den er egnet til å virke motiverende på styremedlemmenes standpunkt i saken.

Det må antas at stiftelsen og RT-senteret har sammenfallende interesse i å realisere de felles formålene på en best mulig måte. Selv om RT-senteret skal realisere det samme formålet som stiftelsen, er det likevel ikke åpenbart at RT-senteret ikke kan ha en spesiell interesse i å få tildelt så mye midler som mulig. Siden stiftelsen også skal finansiere RT-senterets generelle drift, og ikke bare prosjekter, er det Stiftelsestilsynets oppfatning at RT-senteret kan ha en spesiell interesse både i etableringen og i utdelingens størrelse. Med RT-senteret ble det i tillegg opprettet lønnede stillinger og styreposisjoner.

Tilliten til at disposisjonene gjøres utelukkende i stiftelsens interesse svekkes når det første styret i RT-senteret utelukkende bestod av styremedlemmer fra stiftelsen, valgt blant styremedlemmene i stiftelsen. Det synes heller ikke som at det første styret var ment som et midlertidig styre. På det første styremøtet i foreningen endrer de vedtektenes bestemmelser om styrets funksjonstid. Etter endringen skal ikke styret skiftes ut før det har gått fire år, da med ett medlem i året slik at det medlemmet som skiftes ut til slutt har sittet i ni år.

Stiftelsestilsynet nevner for øvrig at det er de samme styremedlemmene som synes å møte på allmøte i foreningen. Stiftelsestilsynet vil peke på at av protokollene til RT-senteret synes det som at det er liten

forskjell mellom styremøte og allmøte. Det er styremedlemmene i foreningen som møter i begge forsamlingene og fatter beslutninger.

På det første styremøtet i RT-senteret vedtar styremedlemmene honorarer til seg selv i samsvar med budsjettet de var med å vedta i styret i stiftelsen. Honoraret ble satt til 20 000 kroner for styremedlemmer og 50 000 kroner for styreleder. I tillegg bestemmer styret at

*«[f]or styremedlemmer som gjør en jobb utenom styremøtevirksomhet avlønnes dette pr. time med kr 270,00 inntil kr.1.500 pr. dag».*

Tilliten svekkes ytterligere når styremedlemmer i stiftelsen engasjeres personlig som leverandører til RT-senteret. Holger Gustavsen ble som ansatt i foreningen Taternes/Reisendes språk- og kulturverksted engasjert som språkrådgiver som underleverandør til Ammilo AS. RT-senteret inngikk avtale 11. juli 2014 med Ammilo AS om kjøp av rådgivningstjenester. Avtalen er signert av styreleder i RT-senteret, Holger Gustavsen og ██████████ for Ammilo AS. Av årsregnskapet for 2015 for RT-senteret framgår at honoraret til språkprosjektet var 503 425 kroner i 2014 og 1 443 593 kroner i 2015.

Stiftelsen er noe uklar på hvordan det ble besluttet at Holger Gustavsen skulle bli engasjert som språkkonsulent. Stiftelsen har tilsvar til foreløpig tilsynsrapport 12. september 2016 opplyst at

*«[d]et var styret i stiftelsen som fastsatte at det skulle være to konsulentstillinger knyttet til prosjektet, og Gustavsen fikk som leder av språkprosjektet i oppdrag å finne en person som kunne besette den andre stillingen. Gustavsens disposisjoner som styreleder i senteret er dermed bare en følge av vedtak gjort i stiftelsen og påvirker ikke hans habilitet».*

Stiftelsestilsynet vil peke på at det er nettopp her utfordringen ligger. Holger Gustavsen deltok i avgjørelsen av en sak i stiftelsen der styret besluttet at det skulle deles ut midler til å leie inn konsulenter, der han selv var en av konsulentene.

Det er ikke klart hvor åpent det var at den ene språkkonsulent skulle være Holger Gustavsen. I tilsvaret av 12. september 2016 tyder det på at stiftelsen forutsatte at Gustavsen skulle være en av konsulentene:

*«[i] april og mai måned 2014 har senteret styremøter og det var enighet om at styreleder (Holger Gustavsen) skulle være leder for språkprosjektet og Jim Karlsen leder for arkiv- og dokumentasjonsprosjektet. Senteret forutsatte dermed at Holger Gustavsen skulle inneha den ene konsulentstillingen. Dette i motsetning til hva man i avtaleverkene i februar/mars hadde lagt til grunn, da man anså det som hensiktsmessig at også dette ble besørget av den som fikk oppdraget/totalentreprisen med språkprosjektet.»*

Men i brev av 19. desember 2016 skriver stiftelsen at selv om

*«styret i stiftelsen fastsatte budsjettposten for språkprosjektet, som en del av budsjettet for kompetansesenteret, betyr ikke det at styret i stiftelsen gjorde vedtak om ansettelser og engasjement. Ansvaret for beslutningene om engasjementene lå hos kompetansesenteret (RT-senteret)».*

At det var åpenhet rundt at den ene språkkonsulenten skulle være Holger Gustavsen, vil kunne være positivt for beslutningen, men det framgår verken av avtalen, protokoller eller annen dokumentasjon at det var Holger Gustavsen som skulle være en av språkkonsulentene. Stiftelsestilsynet registrerer at det i samarbeidsavtalen med RT-senteret bare er tatt inn

*«2 språk/normeringskonsulenter à 100% (midlertidige, knyttet til forprosjektet)». Heller ikke i avtalen mellom Ammilo AS (da Ammilo SUS) er det angitt hvilke konsulenter som ble engasjert. I avtalen står det*

## *2. Omfang/berørte*

*Partene er enige om at Ammilo skal tilby senteret følgende rådgivningstjenester:*

*1 språkrådgiver med minimum 400 studiepoeng i språkfag*

*1 rådgiver fra folkegruppen, og som har kjennskap til romani*

*1 deltidsengasjement innen arkivering av tilgang og litteratur på romani»*

Heller ikke i avtalen mellom RT-senteret og Ammilo AS står det hvem de to språkkonsulentene skal være.

Under forutsetning av at vedtektene må anses å åpne for den virksomhetsoverdragelse som skjedde (se nærmere punkt 4.3.1), skal ikke Stiftelsestilsynet prøve hvorvidt det var hensiktsmessig å opprette RT-senteret. Ved vurderingen av om styremedlemmene hadde en framtrødende særinteresse, er det likevel relevant å se nærmere på hva som er stiftelsens interesse i RT-senteret. Styret i stiftelsen har opplyst at en sentral del av begrunnelsen for å velge foreningsformen, var et ønske om større involvering fra folkegruppen og organisasjonene gjennom en demokratisk forening der ulike organisasjoner kan være medlem, uavhengig av medlemsantall. Stiftelsen har også opplyst at en av årsakene til opprettelsen av RT-senteret var å løse habilitetsutfordringer ved å få avstand mellom de som gir råd til søkere og de som formelt behandler søknadene.

Av dokumentasjonen i saken synes det imidlertid som at det i liten grad var personer utenfor stiftelsen som var involvert i etableringen av foreningen. Stiftelsestilsynet kan ikke se hvordan stiftelsen skulle oppnå større involvering og større avstand til utdelingene, når posisjonene i RT-senteret besettes med de samme personene som i stiftelsen. Utformingen av vedtektene i RT-senteret om at det bare er styremedlemmene som møter på allmøte synes heller ikke å åpne for større involvering.

Etter Stiftelsestilsynets oppfatning var Holger Gustavsen inhabil ved behandlingen og avgjørelsen av vedtaket om å etablere RT-senteret og utdele midler til foreningen, jf. stiftelsesloven § 37. Han var videre meget sentral ved gjennomføringen av vedtakene. Han skulle ikke vært den personen som ble utpekt av stiftelsen til å inngå samarbeidsavtalen da han samtidig var styreleder og gitt fullmakt til å forhandle samarbeidsavtalen på vegne av motparten (RT-senteret). Det samme gjelder Jim Karlsen.

Stiftelsestilsynet mener at også de øvrige styremedlemmene som utgjorde det første styret i RT-senteret burde fratrudd ved behandlingen og avgjørelsen om å etablere- og dele ut midler til RT-senteret. Særinteressen er ikke like framtrødende som for Holger Gustavsen, men etter vårt syn er den tilstrekkelig framtrødende ettersom de selv fikk honorerte styreposisjoner i senteret. I tillegg kommer at RT-senteret i seg selv må anses å ha en framtrødende særinteresse i utdelingene til RT-senteret da disse finansierer senterets drift. Stiftelsestilsynet har registrert at dette standpunktet i ettertid er inntatt av stiftelsen selv, jf. også anbefalingen i brev av 23. juni 2015 fra Advokatfirmaet [REDAKERT]

Stiftelsestilsynet vil presisere at også styrets beslutning om å omdefinere midler fra språkprosjektet til å ansette Holger Gustavsen som daglig leder i senteret 23. juni 2014 reiser habilitetsspørsmål, selv om styremedlemmene i RT-senteret fratrudd ved behandlingen i styret i stiftelsen. Vara for Holger Gustavsen var søsteren Mariann Grønnerud og vara for Lennart Karlsen, som også var styremedlem både i stiftelsen og i RT-senteret var kona Monica Karlsen.

### **4.3.3. Vedtak om utdeling til og fornying av, samarbeidsavtalen med RT-senteret i 2015**

#### **4.3.3.1. Fakta**

Fornytt samarbeidsavtale ble forsøkt behandlet på flere styremøter. Styret vedtok første gang 22.–24. juni 2015 at de skulle gå videre og forhandle om fornytt avtale.

Deretter skulle saken behandles på styremøte (telefonmøte) 17. september 2015. Saken ble imidlertid utsatt på grunn av at alle dokumentene ikke var framlagt før møtet. Et varamedlem pekte også på at varsel om møtet ble sendt ut dagen før, noe hun mente var for kort. Til dette møtet var det for øvrig innkalt to settestyremedlemmer fordi styret etter møtet i juni hadde kartlagt at også varamedlemmene Mariann Grønnerud og Monica Karlsen var inhabile til å behandle spørsmål om fornytt samarbeidsavtale. Saken ble bestemt utsatt til møtet 23. september 2015. I dette møtet vedtok styret å utsette saken til fysisk møte.

På styremøtet i stiftelsen 3. og 4. oktober 2015 ble fornytt samarbeidsavtale vedtatt. På grunn av inhabilitet var det også til dette møtet innkalt to settestyremedlemmer fra TL. I tillegg stilte Linda Aleksandersen som settestyremedlem fra LOR, uten at det foreligger informasjon om hvordan LOR gjennomførte denne hasteutnevningen.

I styreprotokollen fra oktober 2015 er det protokollert merknader fra et styremedlem som stilte spørsmål ved hvordan organisasjonene hadde oppnevnt settestyremedlemmene:

*«Det har vært en redegjørelse fra administrasjonen ad juridiske forhold vedrørende oppnevning av settestyremedlemmer. Det ble opplyst at det er helt og holdent opp til angjeldende organisasjon hvordan de oppnevner sine settestyremedlemmer. Det synes å være en situasjon på dette styremøtet der en person som i egenskap av å være medlem av styret i stiftelsen er inhabil i en sak, samtidig i egenskap av leder av oppnevningsorganisasjon, er med på å oppnevne settestyremedlemmer som trer inn i vedkommendes sted. Dette reiser problemstillinger som kan unngås, hvis de håndteres på egnet måte av oppnevnerorganisasjonene, noe undertegnede (og etter undertegnedes mening heller ikke styret) som styremedlem ikke har eller bør ha noen formening om, da dette hører til organisasjonsdemokratiet.»*

Styreleders kommentar var:

*«Det er etter vedtektene oppnevnerorganisasjonene som oppnevner medlemmene av styret i stiftelsen. Både stiftelsesloven og vedtektene avskjærer styret i stiftelsen å involvere seg i hvem disse velger til medlemmer. Settemedlemmene oppnevnes også av oppnevnerorganisasjonene, og man må i forbindelse med oppnevningen av settestyremedlemmer legge til grunn at denne oppnevningen skjer uavhengig av styret i stiftelsen.*

*Styret i stiftelsen må ha tillit til at Staten og oppnevnerorganisasjonene foretar oppnevningen etter beste skjønn. Både styreleder og administrasjonen har lagt til grunn det omdelte utdraget av "Stiftelsesloven med kommentarer" av Geir Woxholth og Gudmund Knudsen, som gir rammer for oppnevningene av settestyremedlemmer. Øvrige føringer på valgene må i så fall gis ved å innføre nye bestemmelser i vedtektene, men styreleder vil ikke anbefale en slik løsning.»*

I møtet mellom stiftelsen og Stiftelsestilsynet den 1. desember 2015 svarte Holger Gustavsen at han selv hadde vært involvert i oppnevningen av settestyremedlemmene for TL ved at han hadde vært med «å ringe rundt» for å skaffe folk. Han opplyste at det ikke var skriftlighet rundt dette, men sa på samme tid at det kanskje ble sendt noen e-poster. Senere har stiftelsen påpekt at Holger Gustavsen bare informerte styret i foreningen om at de måtte finne settestyremedlemmer.

Det framgår av den fornyede samarbeidsavtalen at RT-senteret har akseptert en utdeling fra stiftelsen i form av en årlig ramme for driftstilskudd på 3,2 millioner kroner for avtaleperioden 2016-2017. Det nevnes at da fornyet samarbeidsavtale ble vedtatt av styret i oktober 2015, ønsket et enstemmig styre å forlenge samarbeidet med RT-senteret. Det var imidlertid uenighet om innretningen på modellen for støtten. Styremedlemmet oppnevnt av staten ønsket å redusere den årlige grunnfinansieringen til senteret fra 3,2 millioner kroner til 1,8 millioner kroner (supplert med mulighet for i tillegg å søke om prosjektmidler). Dette fikk han ikke resten av styret med på. Ett av de to andre ordinære styremedlemmene stemte blankt, mens det andre ordinære styremedlemmet og settestyremedlemmene stemte for å beholde rammen på 3,2 millioner kroner.

#### 4.3.3.2. Stiftelsestilsynets vurderinger

Ved behandling av fornyet samarbeidsavtale 23. juni 2014 var styret i stiftelsen mer oppmerksomme på habilitetsspørsmålene. Da fratradte medlemmene som både var styremedlemmer i stiftelsen og i RT-senteret. Som nevnt over, skapte imidlertid nære relasjoner problemer for styret også her. Vara for Lennart Karlsen var ektefellen Monica Karlsen og vara for Holger Gustavsen var søsteren Mariann Grønnerud. Ved behandling av avtalen i juni 2015 deltok begge og Monica Karlsen ble gitt fullmakt til å forhandle fram fornyet samarbeidsavtale.

Ved endelig behandling i oktober 2015 ble disse habilitetsspørsmålene tatt opp og det ble presisert at styret ikke var bundet av vedtaket fra juni 2015. På grunn av den nære relasjonen mellom styremedlem og varamedlem måtte det oppnevnes to settestyremedlemmer fra TL og ett settestyremedlem fra LOR for å få på plass et vedtaksført styre. Det var til slutt tre ordinære styremedlemmer, der ett stemmer blankt og tre settestyremedlemmer som vedtok fornyet samarbeidsavtale.

Ser man bort fra styremedlemmet som stemte blankt, var det to faste styremedlemmer som kunne delta ved avgjørelsen av om samarbeidsavtalen skulle videreføres. Selv om styremedlemmene var habile, er

det etter vår oppfatning uheldig at stiftelsen stiller seg i en slik situasjon at de må innhente tre settestyremedlemmer for å fatte denne viktige beslutningen. Særlig sett i lys av at vedtakene om den opprinnelige utdelingen og samarbeidsavtalen ble fattet av et inhabilt styre. Situasjonen viser at det er problematisk at de samme personene innehar verv i stiftelsen og i RT-senteret og at varamedlemmer er nærstående til styremedlemmene.

Det styrker ikke tilliten til saksbehandlingen at styremedlemmene og settestyremedlemmene synes å ha fått liten tid til å forberede seg til styremøtet. Stiftelsestilsynet vil vise til at styremedlemmet oppnevnt av staten i styremøtet påpekte at sakspapirene ble sendt ut så sent at det var vanskelig å forberede seg til saken:

*«Ad sakspapirer m.v. i RT-fondet. I denne styreperioden har det, under flere styremøter, fremkommet kritikk mot at sakspapirene foreligger sent, som regel få dager før møtet, ofte ikke før ved møtets start, eller ved starten av behandlingen av den enkelte sak. Dette gjentar seg under dette styremøtet.*

*Dette setter styremedlemmene i en umulig posisjon med tanke på å reelt kunne forberede seg til de oppsatte saker på dagsorden.*

*Konsekvensene er også totalt unødig tidsbruk under møtene og unødvendige kostnader som følge av dette. Det har også omkostninger å innkalle til møter som blir utsatt uten realitetsbehandling av saker.*

*At slikt forekommer i en og annen sak er forståelig, men i denne stiftelsen synes det nå mer å være regelen enn unntaket. Enn videre synes det som om mange av sakene har vært produsert i god tid før de er utsendt eller omdelt på møtet, noe som lett gir opphav til tanker om at saker bevisst holdes tilbake så lenge som mulig for at styremedlemmene ikke skal kunne sette seg inn i sakene.*

*Sakspapirene bærer også preg av mangel på en felles mal. Det er ofte uklart hva som er saksutredning, hvem som har stått for saksutredningen og hva som er innstillingen i saken og hvem som har gjort innstillingen. Det er heller ikke uvanlig at saker fremmes uten innstilling til vedtak. Dette gjør det vanskelig å vurdere om kravene til habilitet er ivaretatt i saksbehandlingen.*

*Saksdokumenter kommer på e-post, men det fremgår ikke alltid av tittel eller meldingstekst om det er et sakspapir, et vedlegg eller bare en orientering som ikke i seg selv vedgår saken(e).*

*Av innkallingen til dette møtet er det ikke uten videre mulig å forstå hva saken dreier seg om. Eksempelvis er sak 6 i innkallingen benevnt "Informasjon vedr. RT-senteret", mens tilsendte papirer kan tyde på at styret inviteres til å fatte vedtak om inngåelse av samarbeidsavtale med senteret som innebærer økonomiske forpliktelser på et tosifret antall millioner kroner.*

*Det har også hendt at berammede styremøter (siste telefonstyremøte) endrer møtedato på kort varsel (ett døgn varsel), uten forutgående avklaring med styremedlemmene. For undertegnede har det medført at hverken undertegnede eller min vara kunne delta på møtet på grunn av andre på forhånd avtalte forpliktelser.*

*Jeg har også opplevd at min vara er forsøkt innkalt fordi jeg angivelig har meldt forfall. Dette uten at jeg faktisk har meldt forfall.*

*Til dette møtet i Stockholm var det inntil det siste ikke avklart noen fast tidsramme. Det er antydnet at møtet er ferdig mandag kl. 13.00, men med forbehold om at også tirsdag og onsdag kan medgå. For undertegnede er det umulig å avklare permisjon fra arbeidsforhold på slike uklare vilkår.*

*Undertegnede forventer at det umiddelbart tas tak i disse forhold og at de nødvendige grep tas for å følge vedtektene og gi styret akseptable arbeidsforhold.»*

Styreleders kommentar var:

*«Styreleder og administrasjonen erkjenner utfordringene knyttet til utsending av sakspapirer. Styreleder og administrasjonen ser alvorlig på dette, men viser til at stiftelsen ikke har avsatt ressurser til administrasjon som dekker det behovet som kreves for god saksforberedelse. Stiftelsen hadde frem til våren 2014 en ansatt daglig leder i 100% stilling, men det siste året har*



det bare vært ansatt en rådgiver i 40% stilling til administrasjonen. Det har i svært stor grad vært benyttet overtid, men stiftelsen må også følge de rammene som arbeidsmiljøloven setter for slikt.

Det har vært en stor ekstrabelastning på administrasjonen de siste månedene, spesielt på grunn av de uheldige og uhjemlede transaksjonene til tidligere styreleder Jim Karlsen, og videre på grunn av de mange og ulike konsekvensene som dette har hatt. I tillegg har det medført stor belastning på administrasjonen å følge opp øvrige instansers involvering i prosessene i og rundt saken med den tidligere styrelederen, en involvering som har kommet parallelt med at styret, AU, revisor og administrasjonen har foretatt intern gjennomgang. Denne parallelle involveringen har vært svært uheldig og prematur. Instansene har ikke villet avvente en nødvendig avklaring internt i stiftelsen, slik at de kan foreta en helhetlig vurdering i etterkant av at stiftelsen er ferdig med sin. Uansett oppfatninger rundt dette har denne involveringen i alle fall krevet store administrative ressurser. Det har de siste månedene også vært mye fokus på stiftelsen fra media, som også har krevet administrativ oppfølging og ressurser.

Styret har et kollektivt ansvar for de ansatte og arbeidsgiverrollen. Styreleder har frem til dette styremøtet ikke registrert at noen styremedlemmer har signalisert at man ser behov for større innsats av administrative ressurser, men registrerer med tilfredshet at man nå i forbindelse med behandlingen av innkallingen og saklisten, er enige om å se på disse sidene.

Det må likevel nevnes at de tyngste sakene som skal opp på dette møtet – vedtektene og samarbeidsavtalen med RT-senteret – har vært styrebehandlet på flere tidligere møter, og problemstillingene skulle være godt kjent for styremedlemmene i lang tid forut, selv om de siste utkastene kom rett før styremøtet. Samarbeidsavtalen mellom stiftelsen og senteret var forøvrig eksplisitt oppført som sak i innkallingen til forrige styremøte (23. september 2015), hvor man vedtok å utsette behandlingen av samarbeidsavtalen til neste fysiske møte, dvs. dette styremøtet. Selv om den utsendte saklisten til dette styremøtet da rent teknisk ikke eksplisitt nevnte selve samarbeidsavtalen, ettersom innkallingen og saklisten til dette styremøtet allerede var sendt ut (17. september 2015) før man på forrige styremøte (23. september 2015) vedtok å utsette samarbeidsavtalen til dette styremøtet, burde det være klart for styremedlemmene at samarbeidsavtalen skulle opp på dette styremøtet.

Det må også påpekes at administrasjonen tidligere har reist forslag om at deres innstillinger til vedtak skulle sendes ut i forkant av styremøtene, men dette har styret avvist. Dette siden styremedlemmene følte at handlingsrommet og saksfremstillingen i for stor grad ble påvirket av de ansattes synspunkter.

Det vises til at man "ser" en praksis i stiftelsen angående utsendelsen av sakspapir, men styreleder vil vise til at dette refererer seg til møter avholdt i en spesiell situasjon i stiftelsen, og at to av disse møtene som det refereres til, utelukkende skulle behandle saker som var utsatt fra styremøtet i juni, dermed var de prinsipielle sidene og de overordnede føringene i sakene debattert der.

Det må også påpekes at folkegruppen på grunn av statens overgrep har hatt et svært anstrengt forhold til skolesektoren. Bieffekten er at mange av personene fra folkegruppen har store lese- og skrivevansker. En større vektlegging av den skriftlige saksgangen forut for styremøtene vil medføre reell forskjellsbehandling mellom styremedlemmene som kan forholde seg til skriftlige tekster og de som er avhengig av muntlig presentasjon av sakene. En eventuell ytterligere vektlegging av skriftlige dokumenter vil også føre til at enda flere av folkegruppen ekskluderes fra likeverdig deltagelse i beslutninger som i høyreste grad angår deres egen kultur, språk og historie. Styreleder er av den oppfatning at det er viktig at det meste av informasjonen og saksfremstillingene som skal føre til vedtak, blir gitt muntlig, med påfølgende debatt før vedtak. I tråd med dette er det en tradisjon hos oss å ha en grundig muntlig fremstilling før vedtak.»

Stiftelsestilsynet deler bekymringene til styremedlemmet oppnevnt av staten. Det er uheldig at styremedlemmer, herunder ett settestyremedlem som aldri tidligere har møtt, skal vedta en betydelig utdeling og inngå fornyet samarbeidsavtale, uten å kjenne saken godt. Den fornyede samarbeidsavtalen stod på agendaen til flere møter høsten 2015 og ble debattert i juni, men på disse styremøtene deltok ikke alle de som skulle fatte den endelige beslutningen i oktober. I sin replikk viser styreleder til styremøtet i juni og at de prinsipielle sidene og de overordnede føringene var debattert der. Dette var imidlertid det samme styremøte der de inhabile varamedlemmene møtte, og som det i starten av styremøtet i oktober ble informert om at det skulle sees bort fra. Etter Stiftelsestilsynets

oppfatning var saksbehandlingen uryddig og lite tillitvekkende.

## 5. Konklusjon

Stiftelsestilsynet åpnet tilsyn i stiftelsen i mars 2015, det tredje i rekken siden stiftelsen ble opprettet i 2007. De tidligere tilsynene danner et bakteppe for dette tilsynet, ved at både habilitetsproblematikk, høye administrasjonskostnader og kontroll med utdelte midler, har vært tema også i de første tilsynssakene. Stiftelsen har ved flere anledninger også presisert at både styret og AU er svært oppmerksomme på reglene om habilitet og at styret ved manglende rapportering fra prosjektene som er tildelt midler, holder tett oppfølging.

Stiftelsens formål er å *«forvalte avkastningen»* slik at *«fondet bidrar til tiltak og aktiviteter som fremmer bevaring og utvikling av romanifolkets/taternes kultur, språk og historie»*.

Fra KMDs side er det pekt på at de har *«et ansvar for å følge opp bruken av midlene og at disse forvaltes på en tilfredsstillende måte»*. Som følge av *«bekymring for situasjonen i styret i stiftelsen»* ble utbetalingen til stiftelsen holdt tilbake. Senere har KMD presisert at de i 2015 kom *«i vesentlig tvil om hvorvidt styret ville forvalte tilskuddet på en forsvarlig og effektiv måte.»*

I lys av ovenstående har Stiftelsestilsynet vurdert flere sider av styrets arbeid. Det har vært et omfattende tilsynsarbeid, særlig med tanke på kartlegging av fakta samt mengden av tips og innsynsbegjæringer som vi har mottatt. Stiftelsestilsynet finner grunnlag for å rette kritikk mot en rekke av de disposisjoner som stiftelsen har foretatt og vi vil på denne bakgrunn varsle om at vi vurderer å avsette de styremedlemmene som vedtok de aktuelle disposisjonene.

Stiftelsen betaler ut betydelige beløp i honorarer og utgiftsgodtgjørelser og det har vært flere situasjoner der stiftelsen har utbetalt urettmessige beløp/godtgjørelser. Det er Stiftelsestilsynets vurdering at styret i stiftelsen ikke har hatt tilstrekkelig kontroll med de godtgjørelser som utbetales.

Tilsynssaken har avdekket at styrets medlemmer ikke har hatt tilstrekkelig kunnskap om hva det vil si å attestere. Dette er bekymringsfullt, særlig med tanke på at stiftelsen tidligere har blitt kritisert for å ha for store utgifter til administrasjon.

Fram til nå nylig, har styret heller ikke gjort nok for å undersøke om det er utbetalt uberettigede godtgjørelser. Det er derfor Stiftelsestilsynets oppfatning at styret ikke har tilstrekkelig gode kontrollrutiner, og at de rutinene som finnes ikke etterleves godt nok.

Gjennomgangen av utdelinger har dessuten vist at styremedlemmer som har fratrudd som inhabile ved styrebehandlingen, regelmessig har deltatt ved saksforberedelsen i forkant av styrets vedtak om utdelinger. Dette er i strid med stiftelsesloven og med stiftelsens egne retningslinjer.

Det er videre Stiftelsestilsynets oppfatning at stiftelsesgrunnlaget forutsatte at sekretariatet/kompetansesenteret (RT-senteret) skulle ligge i stiftelsen, og at virksomhetsoverdragelsen som opprettelsen av RT-senteret innebar, var såpass omfattende og inngripende at den reelt sett innebar en omdanning av stiftelsen. Styret har ikke fulgt saksbehandlingsreglene for omdanning i stiftelsesloven før etableringen av RT-senteret.

Det mest kritikkverdige gjennomgangen har avdekket er at styrets saksbehandling knyttet til RT-senteret ikke har vært forsvarlig. Etter Stiftelsestilsynets oppfatning var Trond Rehn (LOR), Lennart Karlsen (TL), Jim Karlsen (RRF), Michael Fagerland (FRK) og Holger Gustavsen (TL) inhabile til å fatte vedtak om utdeling til- og oppretting av RT-senteret, da de fem gikk inn som det første styret i RT-senteret. De fem hadde framtrødende særinteresser ettersom de selv fikk honorerte styreposisjoner i RT-senteret. I tillegg kommer at RT-senteret i seg selv må anses å ha en framtrødende særinteresse i utdelingene da disse finansierer senterets drift. Det presiseres at Holger Gustavsen har den mest framtrødende særinteressen i og med at han også ble engasjert som konsulent i RT-senteret.

Selv om stiftelsen i mars 2014 hadde totalt 12 styremedlemmer der fem burde vurdert sin habilitet, var særlig to av de fem, Jim Karlsen og Holger Gustavsen, meget sentrale ved forberedelse og gjennomføring av vedtaket, både i stiftelsen og i RT-senteret. Fire av styremedlemmene var også meget sentrale i RT-senteret. Styremedlemmene i RT-senteret var de samme som møtte på foreningens årsmøte. De hadde dermed ikke bare styreverv i RT-senteret, men møtte også som representanter for medlemmene.

Saksbehandlingen ved utdeling til, og fornying av samarbeidsavtalen med RT-senteret i 2015 var etter Stiftelsestilsynets oppfatning heller ikke forsvarlig. Ved denne behandlingen fratrådte riktignok styremedlemmer med styreverv både i stiftelsen og i RT-senteret, men ved den innledende behandlingen ble saken behandlet av styremedlemmer som var inhabile. Det endelige vedtaket om utdeling til og fornying av avtaler med RT-senteret, synes å være fattet av habile styremedlemmer, men dokumentasjonen viser at de styremedlemmene som vedtok fornying av samarbeidsavtalen inkludert vedtak om betydelige utdelinger til RT-senteret fikk for dårlige forutsetninger til å fatte forsvarlige vedtak i så store og viktige saker for stiftelsen.

Stiftelsestilsynets gjennomgang har vist at stiftelsens praktisering av habilitetsreglene ikke er i samsvar med stiftelseslovens regler. Dette gjelder ikke bare i mindre viktige saker, men også i store og viktige saker for stiftelsen.

En lojal håndtering av habilitetsreglene er av særlig sentral betydning for tilliten til stiftelsen. Stiftelsens styre har fått i oppgave å være tillitsvalgte i forvaltningen av offentlige midler på vegne av romanifolket/taterne. Stiftelsen er derfor avhengig av tillit for at den skal kunne realisere formålet sitt på en forsvarlig og god måte.

Stiftelsens saksbehandling knyttet til RT-senteret lider av alvorlige mangler og gjelder store beløp og dermed en vesentlig del av stiftelsens formålsrealisering. Det er Stiftelsestilsynets vurdering at de inhabile styremedlemmene vesentlig tilsidesatte sine plikter da de deltok i behandlingen, og at det danner grunnlag for å avsettelse.

Etter Stiftelsestilsynets oppfatning bør styret i stiftelsen gå gjennom vedtakene og vurdere om saksbehandlingsfeilene kan ha hatt betydning for innholdet. Dersom styret finner grunn til å opprettholde vedtakene overfor RT-senteret, må styret også vurdere om det skal vedtas en omdanning med sikte på å endre vedtektene.

Etter Stiftelsestilsynets oppfatning er det videre ikke forsvarlig (eller i stiftelsens interesse) at en gjennomgang og opprydning etter de disposisjonene som har blitt foretatt, blir gjort av de samme styremedlemmene som fattet vedtakene. For det først reiser den mangelfulle saksbehandlingen spørsmål om gyldigheten av de fattede vedtakene og eventuell tilbakeføring av midler. Dette er spørsmål styremedlemmene som var med på å fatte vedtakene åpenbart ikke er habile til å vurdere, og heller ikke deres nærstående.

Videre er stiftelsen i en alvorlig situasjon der KMD har stoppet bevilgningene til stiftelsen på grunn av manglende tillit til at midlene går til formålet. Stiftelsen har svart med å saksøke departementet. Det er ikke Stiftelsestilsynet oppgave å vurdere om et søksmål er hensiktsmessig, men vår gjennomgang viser at det er betydelige svakheter ved forvaltningen av stiftelsen og dermed forvaltningen av midlene som staten bevilger. Vi stiller dermed spørsmål ved om ikke stiftelsen er tjent med at vurderingen av hvordan stiftelsen skal gå fram for å sikre bevilgninger for framtiden også bør vurderes av et styre som ikke har vært involvert i forvaltningen fram til nå.

Stiftelsestilsynet vil i eget brev sende forhåndsvarsel om styreavsettelse til Holger Gustavsen, Trond Rehn og Lennart Karlsen, jf. forvaltningsloven § 16. De var alle styremedlemmer da disposisjonene rundt etableringen av RT-senteret ble foretatt og gikk inn som styremedlemmer i RT-senteret.

Dersom de tre styremedlemmene blir avsatt, må det velges nye styremedlemmer. Etter å ha vurdert saksbehandlingen rundt RT-senteret i detalj, er det Stiftelsestilsynets oppfatning at den relativt snevre personkretsen som er involvert skaper stadige utfordringer for stiftelsen. Organene som velger styremedlemmene bør etter vår oppfatning sørge for at det blir valgt styremedlemmer med tilstrekkelig uavhengighet og kompetanse til å vurdere de disposisjonene som er gjort og hvordan stiftelsen skal kunne realisere formålet best mulig framover.

Det er videre Stiftelsestilsynets oppfatning at det nye styret i samråd med oppretter bør vurdere å endre vedtektene slik at det stilles krav til hvilken kompetanse de enkelte styremedlemmene må ha for å kunne bli tildelt et styreverv i stiftelsen. Det nye styret bør også vurdere om det skal gjøres endringer i stiftelsens vedtekter om hvordan nye styremedlemmer skal velges/oppnevnes for å sikre uavhengighet og kompetanse.

Denne rapporten inneholder opplysninger som er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd. De opplysningene som av Stiftelsestilsynet er vurdert som taushetsbelagte er sladdet i en offentlig

versjon av rapporten. De taushetsbelagte opplysningene er meddelt sakens parter i medhold av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1 og 2, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Vi gjør oppmerksom på at partene bare kan bruke opplysningene i den utstrekning det er nødvendig for å ivareta deres tarv i saken og at overtredelse av taushetsplikt kan straffes etter straffeloven § 209.

Med hilsen

Karsten Karlsen Sunde  
seniorrådgiver

Gro Pleym Iversen  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent og blir sendt uten signatur*