

Habilitetssak Samferdsel – Prosjektskisse

Innledning

Det vises til vedtak i Agder kontrollutvalg den 10. desember 2025 i sak 60/25, hvor Agder Kommunerevisjon IKS ble bedt om å utarbeide en projektskisse for gjennomføring av en undersøkelse rundt habilitetssaken på samferdsel i Agder fylkeskommune. Det ble fattet følgende vedtak:

Redegjørelsen tas til orientering. Kontrollutvalget ber Agder Kommunerevisjon IKS levere en prosjektplan for undersøkelse av saken til neste møte i kontrollutvalget. Revisjonen bes ta med innspillene fra møtet, og spesifisere eventuelt behov for tilleggsbevilgning av midler til gjennomføring av undersøkelsen.

Videre ble det i møte sak 66/25 vedtatt følgende;

Kontrollutvalget følger opp vedtaket om gjennomføring av undersøkelse i habilitetssaken (sak 60/25). Det berammes en høring i kontrollutvalget i løpet av januar 2026. Formålet vil være innhenting av informasjon i forbindelse med Agder Kommunerevisjon sin videre undersøkelse av saken.

Høring i kontrollutvalget ble gjennomført 30.01.2026. Følgende vedtak ble fattet;

Kontrollutvalget tar informasjonen som er kommet frem i høringen til orientering. Revisor tar informasjonen inn i sitt arbeid med rapporten som skal legges frem for kontrollutvalget og fylkestinget i løpet av våren 2026.

Det ble i møtet den 10. desember drøftet ulike problemstillinger for undersøkelsen. Basert på drøftingene i møtet, samt foreløpig innhentet data og informasjon som er kommet frem i den åpne høringen, legges det frem en projektskisse for revisjonens undersøkelse av habilitetssaken.

Rettslig grunnlag

Kommuneloven

Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 oppstiller en plikt for kommuner og fylkeskommuner til å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Det fremgår følgende av bestemmelsen;

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.*

Hensynet bak kravene til internkontroll er å sikre regeletterlevelse. Internkontrollen skal være systematisk, noe som innebærer at arbeidet skal være planmessig og metodisk.¹ Graden av internkontroll og hvor omfattende denne skal være må avgjøres basert på en vurdering av virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Når det gjelder habilitet fremgår det av kommuneloven § 13-3 at bestemmelsen om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel 2 gjelder ved behandlingen av saker i kommunens og fylkeskommunens administrasjon, med de særreglene som følger av bestemmelsen selv.

Forvaltningsloven

Det er et sentralt krav ved behandlingen av forvaltningssaker at saksbehandleren er habil. En inhabil tjenestemann har plikt til å trekke seg fra behandlingen av den aktuelle saken. Den mest sentrale habilitetsregelen i forvaltningsloven er gitt i § 6, som lyder;

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) Når han selv er part i saken;*
- b) Når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;*
- c) Når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;*
- d) Når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;*

¹ Prop. 46 L (2017-2018), s. 412

e) Når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

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

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

Rekkevidden av annet og fjerde ledd kan fastlegges nærmere ved forskrifter som gis av Kongen.

Ifølge forvaltningsloven § 8 første ledd første punktum avgjør tjenestemannen selv om vedkommende er inhabil. I bestemmelsens første ledd annet punktum skal tjenestemannen forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede til avgjørelse dersom en part krever det og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, eller dersom tjenestemannen ellers selv finner grunn til det. Videre fremgår det i forvaltningsloven § 9 første ledd at når en tjenestemann er inhabil, skal det om nødvendig oppnevnes eller velges en stedfortreder for vedkommende.

Faktiske forhold

Tidligere fylkesdirektør for samferdsel Ola Olsbu eier eiendommene med gårds- og bruksnummer 26/2 og 25/1 i Arendal kommune. Deler av arealene ligger nord for krysset på ny E18 øst for Arendal. Arendal Eiendom KF tok i 2021 kontakt med Olsbu på bakgrunn av ønske om å kjøpe deler av arealet til næringsformål. På daværende tidspunkt var de aktuelle arealene regulert til LNF. På bakgrunn av eiendomsforholdene og kontakten med Arendal Eiendom KF skrev den tidligere fylkesdirektøren et notat hvor det ble bedt om en vurdering av hans habilitet den 22. september 2021. Agder fylkeskommune ved fylkeskommunedirektør Tine Sundtoft mottok forespørsel fra den tidligere fylkesdirektøren dagen etterpå. Olsbu opplyste selv at han vurderte seg som inhabil i planprosesser knyttet til områdene. Han ba imidlertid om en vurdering om hvorvidt han var habil eller inhabil til å ivareta fylkeskommunens interesser og ansvar for ny veg mellom E18 og Arendal havn, samt andre planprosesser knyttet til etableringene i dette området syd for E18. Samme dag ble det konkludert med at Olsbu var inhabil til å treffe avgjørelser og tilrettelegge grunnlaget for avgjørelser i saker knyttet til

vegrelaterte spørsmål og planprosesser for aktuelt område. Konklusjonen skal ha blitt formidlet muntlig til Olsbu i et møte med fylkeskommunedirektøren og avdelingsleder for jus og sikkerhet.

Den tidligere fylkesdirektøren ble dermed erklært inhabil 23. september 2021. Habilitetsvurderingen ble skriftliggjort 23. november 2021, men Agder fylkeskommune opplyser om at på grunn av en menneskelig feil ble dokumentet først ferdigstilt og arkivert 15. november 2022.

24. januar 2024 mottok fylkeskommunen et varsel fra en ansatt om mulig inhabilitet hos Olsbu i forbindelse med hans involvering i prosesser knyttet til etablering av batterifabrikken i Arendal og tilhørende infrastruktur. 25. mars 2024 forelå varslingsrapporten, som konkluderte med at det ikke fantes holdepunkter for at Olsbu hadde deltatt i beslutninger eller tilrettelegging i følgende saker:

- Fylkeskommunens behandling av reguleringsplan tilknyttet batterifabrikken Morrow
- Fylkesveg 475 Neskilen–Heftingdalen
- Fylkeskommunens behandling av kommuneplan for Arendal (2022)
- Regional plan for mobilitet (vedtatt juni 2023)

Rapporten konkluderte derfor med at det ikke forelå brudd på lovfestede habilitetsregler.

10. mars 2025 ba fylkeskommunedirektøren om en ny habilitetsvurdering av Olsbu knyttet til det gjenstående arbeidet med etablering av veien. 12. mars 2025 forelå vurderingen, som konkluderte med at Olsbu ikke var inhabil i gjennomføringsfasen, ettersom finansiering var på plass og det kun gjensto praktisk gjennomføring.

Et intervju med NRK 5. november 2025 skal ha gitt fylkeskommunedirektøren ytterligere innsikt i problemstillingene og omfanget av habilitetssaken. Advokatfirma Tofte Hald AS ble 17. november 2025 bedt om å gjøre en vurdering av fylkesdirektør Ola Olsbus habilitet. Før advokatfirma rakk å gjøre ferdig sin endelige vurdering kom det frem nye opplysninger i en NRK-reportasje 1. desember 2025. Agder fylkeskommune som arbeidsgiver og fylkesdirektøren for samferdsel som arbeidstaker avholdt avklaringsmøte 3. desember 2025 og sluttavtale ble signert samme dag.

Problemstillinger

Basert på det rettslige grunnlaget, det faktiske forholdet og drøftelser i kontrollutvalget foreslår revisjonen fire hovedområder med følgende problemstillinger:

Rutiner og retningslinjer i Agder fylkeskommune:

1. Hvilken internkontroll har Agder fylkeskommune som regulerer forhold knyttet til habilitet, interessekonflikter og integritet?
 - a. Foreligger det tilstrekkelig internkontroll rundt habilitet i Agder fylkeskommune?
 - b. Hvilke etiske retningslinjer har fylkeskommunen etablert for å sikre integritet og uavhengighet, samt for å unngå interessekonflikter?

- c. Foreligger det styrings- og kontrolltiltak som tydeliggjør kontaktpunktet mellom folkevalgte og administrasjonen?
- d. Hvordan sikrer administrasjonen kontroll over saksbehandlingen, herunder hvordan følger inhabiliteten den enkelte sak?
- e. Foreligger det styrings- og kontrolltiltak som gjør at ledelsen kan fange opp om ansatte etterlever etiske retningslinjer og hvorvidt ansatte vurderer og håndterer egen habilitet i tråd med lovverket?

Håndtering av inhabilitet:

- 2. Hvordan håndterte Agder fylkeskommune inhabiliteten til fylkesdirektøren?
 - a. Har fylkesdirektøren fulgt forvaltningsloven og fylkeskommunens retningslinjer?
 - På hvilket tidspunkt burde fylkesdirektøren meldt seg inhabil?
 - Hvordan forholdt fylkesdirektøren seg til sin inhabilitet?
 - Har fylkesdirektøren tilrettelagt eller fattet avgjørelser i saker hvor han har vært inhabil?
 - b. Har Agder fylkeskommune håndtert habiliteten til fylkesdirektøren i tråd med forvaltningsloven og egne retningslinjer?
 - Hvilke tiltak ble iverksatt etter at fylkesdirektøren ble erklært inhabil, og var tiltakene tilstrekkelige?
 - Hvordan har inhabiliteten blitt kommunisert internt og eksternt, og opp mot politikerne?
 - Hvordan forholdt andre seg til fylkesdirektørens inhabilitet?
 - Har tjenestemenn underordnet fylkesdirektøren fattet avgjørelser i saker hvor det foreligger avledet inhabilitet?

Vedtakens gyldighet:

- 3. Foreligger det vedtak som kan kjennes ugyldig som følge av inhabilitet hos fylkesdirektøren eller underordnede tjenestemenn?

Læring og forbedring:

- 4. Hvordan kan håndtering av habilitet forbedres for å sikre habil saksbehandling, redusere risiko for feil og ugyldige vedtak?
 - a. Bør internkontrollen innenfor habilitet forbedres i Agder fylkeskommune?
 - b. Foreligger det mangelfull opplæring av habilitet i Agder fylkeskommune?
 - c. Bør det være tydeligere føringer for kontaktpunkt mellom administrasjonen og folkevalgte?

Revisjonen tar forbehold om at problemstillingene kan endres eller presiseres noe underveis i undersøkelsen. Mindre tilpasninger vurderes løpende av revisjonen, mens større endringer vil bli forankret i kontrollutvalget.

Avgrensning

I 2024 mottok Agder fylkeskommune et varsel som omhandlet habiliteten til tidligere fylkesdirektør for samferdsel i angitte saker. I sak 30/25 bestilte Agder kontrollutvalg en forvaltningsrevisjon med tema «varsling» av Agder Kommunerevisjon IKS.

Foreliggende undersøkelse som gjelder habilitetssaken, vil i den grad det anses relevant for å belyse faktiske forhold og vurderingene rundt også ta inn forhold som gjelder varslingssaken. Selve prosessen rundt varsling vil imidlertid tas inn som del av forvaltningsrevisjonen «Varsling i Agder fylkeskommune».

Videre vil ikke foreliggende undersøkelse gå inn i vurdering av arbeidsrettslige forhold knyttet til avslutning av fylkesdirektørens arbeidsforhold. Det løpende personalansvaret tilligger fylkeskommunedirektøren jf. kommuneloven § 13-1 syvende ledd, og partene (tidligere fylkesdirektør og Agder fylkeskommune) har inngått en sluttavtale.

Fremdrift

Som tidligere nevnt har revisjonen startet arbeidet med å hente inn data for undersøkelsene. Videre deltok revisjonen i åpen høring i kontrollutvalget 30. januar 2026.

Etter fremleggelse av prosjektskisse og kontrollutvalgets vedtak i saken vil revisjonen fortsette innsamling av informasjon både gjennom samtaler og dokumentasjon. Arbeidet vil resultere i en rapport som legges frem for kontrollutvalget.