

Undersøkelse av habilitetssaken i Agder fylkeskommune

Rapport til kontrollutvalget i Agder fylkeskommune – 2026

SAMMENDRAG

I henhold til vedtak i kontrollutvalget i Agder fylkeskommune, sak 3/26, har Agder Kommune-revisjon IKS gjennomført en undersøkelse av habilitetssaken på samferdselsområdet i Agder fylkeskommune.

Rapportens problemstillinger har hovedsakelig blitt besvart ved gjennomgang av fylkeskommunens internkontroll på området, gjennom åpen høring i kontrollutvalget og intervju. Videre har vi foretatt en gjennomgang av dokumenter knyttet til habilitetsvurderinger, varslingssaken, Eyde Energipark, Eyde Material Park, Arendal kommunes kommuneplan og arbeidet med reguleringsplan og finansiering av fylkesvei 475.

Revisjonen har blant annet benyttet forvaltningsloven, kommuneloven, arkivlova og offentleglova for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det undersøkte området.

I undersøkelsen har vi arbeidet ut ifra fire problemstillinger. *Den første problemstillingen* vi har belyst er hvilken internkontroll Agder fylkeskommune har som regulerer forhold knyttet til habilitet, interessekonflikter og integritet. Problemstillingen forutsetter en beskrivende besvarelse som belyses i kapittel 4.

Under *den andre problemstillingen* har vi undersøkt hvordan Agder fylkeskommune håndterte inhabiliteten til den tidligere fylkesdirektøren på samferdsel. Herunder har vi belyst problemstillingen gjennom to innfallsvinkler i kapittel 5. Den ene retter fokus mot hvorvidt tidligere fylkesdirektør har fulgt forvaltningsloven og fylkeskommunens retningslinjer og den andre retter fokus mot hvorvidt Agder fylkeskommune håndterte inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør i tråd med forvaltningsloven og egne retningslinjer. Vurderingene er gjort separat for saker knyttet til Eyde Energipark, Eyde Material Park, Arendal kommunes kommuneplan og arbeidet med reguleringsplan og finansiering av fylkesvei 475.

Vi har vurdert at tidligere fylkesdirektør var inhabil fra juni 2021. På bakgrunn av de faktiske forholdene som kommer frem har vi vurdert at tidligere fylkesdirektør har tilrettelagt grunnlaget for avgjørelser i saker hvor han har vært inhabil. Revisjonen vurderer på denne bakgrunn at tidligere fylkesdirektør har handlet i strid med forvaltningsloven § 6. De etiske retningslinjene i Agder fylkeskommune tydeliggjør at ansatte skal opptre på en måte som fremmer et positivt omdømme for fylkeskommunen og som skaper tillit i befolkningen. Revisjonen vurderer at tidligere fylkesdirektør ikke har opptrådt i tråd med fylkeskommunens etiske retningslinjer. På bakgrunn av vurderingene har vi konkludert med at tidligere fylkesdirektør ikke har fulgt forvaltningslovens habilitetsregler og fylkeskommunens etiske retningslinjer i alle saker.

Tiltakene som ble satt inn av Agder fylkeskommune som følge av inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør var etter revisjonens vurdering til dels uklare, og ikke tydelig kommunisert. Videre tok ikke tiltakene høyde for avledet inhabilitet og avklaringer ble etterspurt flere ganger fra de ansatte. Undersøkelsene våre har vist at underordnede tjenestemenn av tidligere

fylkesdirektør har hatt sentrale roller i arbeidet med utarbeidelse av reguleringsplanen for fv. 475, og vi har herunder vurdert at det er fattet avgjørelser i strid med fvl. § 6 tredje ledd. Videre viser det forhold at tidligere fylkesdirektør fortsatte arbeidet med finansieringen av næringsveien, at tiltakene ikke ble fulgt opp med nødvendig styring og tiltak fra ledelsen. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at tiltakene som var satt inn ikke var tilstrekkelige til å håndtere inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør. På bakgrunn av vurderingene har vi konkludert med at Agder fylkeskommune ikke har håndtert inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør i tråd med forvaltningsloven og fylkeskommunens etiske retningslinjer i alle saker.

Videre har vi i *den tredje problemstillingen* vurdert om det foreligger vedtak som kan kjennes ugyldig i Agder fylkeskommune som følge av inhabilitet hos den tidligere fylkesdirektøren eller på bakgrunn av avledet inhabilitet hos underordnede tjenestemenn. Revisjonen foretar i kapittel 6 en egen vurdering av på hvilket tidspunkt tidligere fylkesdirektør burde meldt seg inhabil. Videre i kapittelet foretar vi en vurdering av vedtakenes gyldighet i saker knyttet til Eyde Energipark, Eyde Material Park, Arendal kommunes kommuneplan, og arbeidet med reguleringsplan og finansiering av fv. 475.

På bakgrunn av vår vurdering har vi konkludert med at det i sakene knyttet til Agder fylkeskommunes behandling av områderegulering av Eyde Energipark og Eyde Material Park ikke foreligger brudd på habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6. Revisjonen legger dermed til grunn at det ikke foreligger saksbehandlingsfeil som har nødvendiggjort en vurdering av vedtakenes gyldighet i sakene. For saken som gjelder fylkesutvalgets behandling av sak 103/22 vedrørende Arendal kommune - forslag til kommuneplanens arealdel 2022-2033 - uttalelse ved offentlig ettersyn, har vi vurdert at det foreligger en saksbehandlingsfeil som følge av brudd på reglene om avledet inhabilitet etter fvl. § 6 tredje ledd. Vi har imidlertid vurdert at den videre og uavhengige behandlingen i saken har ført til at feilen ikke har virket bestemmende på vedtakets innhold og at fylkeskommunens vedtak i sak 103/22 dermed er gyldig.

Agder fylkeskommune overtok ansvaret for plan- og prosjekteringsarbeidet for fv. 475 våren 2022. Etter at reguleringsplanen for fv. 475 var ferdig utarbeidet ble den oversendt til Arendal kommune hvor endelig reguleringsplan ble vedtatt av Arendal bystyre. Vi har vurdert at det er fattet avgjørelser av tjenestemenn underordnet den tidligere fylkesdirektøren i arbeidet med reguleringsplanen for fv. 475 i strid med forvaltningsloven § 6 tredje ledd. Det foreligger dermed en saksbehandlingsfeil som følge av avledet inhabilitet i Agder fylkeskommune. Agder Kommunerevisjon IKS mottok bestilling fra Agder kontrollutvalg om å undersøke habilitetssaken, herunder for å vurdere om det foreligger ugyldige vedtak som følge av inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør. Agder Kommunerevisjon IKS er imidlertid ikke eid av Arendal kommune og vi er ikke kommunens revisor. Vi har dermed ikke innsynsrett etter kommuneloven eller myndighet til å føre kontroll med Arendal kommunes saksbehandling eller vedtak. På bakgrunn av dette er vi dermed avskåret fra å ta stilling til om Arendal kommune har rettet opp

saksbehandlingsfeilen i Agder fylkeskommune og om vedtak knyttet til reguleringen av fv. 475 er gyldig eller ikke.¹

I forbindelse med arbeidet med finansiering har vi vurdert fylkestingets vedtak i sak 44/25² knyttet til handlingsprogram for mobilitetsplan 2026-2029 og sak 53/25 finansiering av fv. 475 næringsveien. Revisjonen har vurdert at det foreligger saksbehandlingsfeil i begge sakene som følge av brudd på habilitetsreglene i fvl. § 6. Når det gjelder vedtakets punkt 2 i sak 44/25 knyttet til handlingsprogram for mobilitetsplan 2026-2029 har vi vurdert at det ikke kan utelukkes at tidligere fylkesdirektørs egeninteresse i realisering av næringsveien er blitt hensyntatt i tilretteleggelsen av grunnlaget for vedtaket, og at det ikke er en helt fjerntliggende mulighet for at vedtakets innhold er blitt påvirket av saksbehandlingsfeilen. Vi har dermed konkludert med at vedtakets punkt 2 i sak 44/25 er ugyldig. Vedtakets punkt to i sak 44/25 er ikke bestemmende for rettigheter og plikter, og er kun et politisk signal for videre behandling av næringsveien fv. 475. I tråd med vedtakets punkt 2 i sak 44/25 ble saken vedrørende næringsveien løftet opp i sak 53/25, og ugyldigheten får dermed ingen reelle konsekvenser. Når det gjelder vedtaket i sak 53/25 har vi vurdert at saksbehandlingsfeilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold på bakgrunn av den videre og uavhengige behandlingen som gjaldt finansiering av fv. 475 næringsveien. Vi har dermed konkludert med at vedtaket i sak 53/25 er gyldig.

Avslutningsvis har vi i *den fjerde problemstillingen* identifisert aktuelle punkter for læring og forbedring i kapittel 7, som kan bidra til å sikre habil saksbehandling, redusere risiko for feil og ugyldige vedtak. Herunder har vi vurdert om internkontrollen innenfor habilitetsområdet i Agder fylkeskommune er tilstrekkelig jf. kommuneloven § 25-1.

Med dette utgangspunktet anbefaler Agder Kommunerevisjon IKS at;

1. Agder fylkeskommune bør forbedre internkontrollen innenfor habilitetsområdet.
2. Agder fylkeskommune bør foreta en intern gjennomgang av fylkeskommunens etterlevelse av arkivlova og offentleglova.
3. Agder fylkeskommune bør løfte opp de etiske retningslinjene på jevnlig basis, og vurdere om retningslinjene bør konkretiseres i større grad.
4. Agder fylkeskommune bør utarbeide tydelige kontaktregler som klargjør kommunikasjonen mellom de folkevalgte og administrasjonen.
5. Agder fylkeskommune bør gjennomføre jevnlig, praksisnær opplæring innenfor grunnleggende tema som blant annet forvaltningsrett.

¹ Revisjonen bemerker at Statsforvalteren har mottatt en klage på Arendal kommunes vedtak av 18. desember 2024 vedrørende reguleringsplanen for fv. 475 Neskilen-Heftingsdalen. Statsforvalteren skriver i brev av 5. mai 2026 at de i lys av undersøkelsen som gjøres av habilitetssaken etter bestilling fra Agder kontrollutvalg, avventer sin saksbehandling i klageinstansen til foreliggende rapport er klar.

² Vedtakets punkt 2

Kristiansand, 09.06.2026


Tor Ole Holbek
Revisjonsdirektør


Henriette Svendsen
Forvaltningsrevisor/jurist

1 INNHOLDSFORTEGNELSE

Sammendrag	2
1 Innledning	8
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	8
1.2 Bakgrunn for kontrollutvalgets bestilling.....	9
1.3 Formål med undersøkelsen	10
1.4 Problemstillinger	10
1.5 Avgrensning av oppdraget	11
2 Revisjonens arbeid	13
2.1 Innsamling av data	13
2.1.1 Offentlig høring i kontrollutvalget	13
2.1.2 Samtaler med revisjonen.....	14
2.1.3 Dokumentgjennomgang	14
2.1.4 Politiske møter.....	15
2.2 Gjennomføring og utarbeidelse av rapport	15
2.3 Fremleggelse for kontrollutvalget.....	15
3 Rettslig grunnlag	16
3.1 Kommuneloven	16
3.2 Forvaltningsloven.....	17
3.3 Arkivlova med forskrift og offentleglova	23
3.4 Styrket lederskap i kommunal sektor	23
3.5 Råd fra KS angående etiske retningslinjer	24
3.6 Agder fylkeskommunes interne rutiner og retningslinjer.....	25
4 Agder fylkeskommunes internkontroll på habilitet	26
4.1 Internkontroll og opplæring innenfor habilitet	26
4.2 Etiske retningslinjer.....	26
4.3 Styrings- og kontrolltiltak.....	28
5 Agder fylkeskommunes håndtering av habilitetssaken	30
5.1 Innledning	30
5.1.1 Habilitetsvurdering	30
5.1.2 Varslingssaken	36
5.1.3 Morrow Batteries – Eyde Energipark	41
5.1.4 Longum nord – Eyde Material Park	47
5.1.5 Arendal kommunes kommuneplan – arealdelen	53
5.1.6 Fylkesvei 475 – næringsveien	62

5.2	Har fylkesdirektøren fulgt forvaltningsloven og fylkeskommunens retningslinjer?	89
5.2.1	Samlet vurdering	89
5.2.2	Revisjonens konklusjon	90
5.3	Har Agder fylkeskommune håndtert inhabiliteten til fylkesdirektøren i tråd med forvaltningsloven og egne retningslinjer?	91
5.3.1	Samlet vurdering	91
5.3.2	Revisjonens konklusjon	92
6	Vurdering av om det foreligger ugyldige vedtak i Agder fylkeskommune.....	93
6.1	På hvilket tidspunkt burde fylkesdirektøren meldt seg inhabil?	93
6.2	Revisjonens vurdering.....	95
6.2.1	Morrow Batteries - Eyde Energipark	96
6.2.2	Longum nord - Eyde Material Park.....	96
6.2.3	Arendal kommunes kommuneplan – arealdelen	96
6.2.4	Fylkesvei 475 – næringsveien	98
7	Til læring og forbedring.....	102
7.1	Forbedringspunkter	102
7.1.1	Habilitet	102
7.1.2	Arkiv- og journalplikt	104
7.1.3	Etiske retningslinjer	104
7.1.4	Rolleavklaring	105
7.1.5	Protokoll	106
7.1.6	Opplæring	107
7.1.7	Varsling	107
8	Revisjonens anbefalinger	108
9	Litteraturliste.....	109

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Det vises til vedtak i kontrollutvalget den 10. desember 2025 i sak 60/25, hvor Agder Kommunerevisjon IKS ble bedt om å undersøke enkelte forhold i 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 IKS sin videre undersøkelse av saken.

14. januar 2026 ble det avholdt et ekstraordinært møte i kontrollutvalget for å planlegge en åpen høring i kontrollutvalget i månedsskifte januar/februar. Følgende vedtak ble fattet i sak 1/26:

Kontrollutvalget ber sekretariatet iverksette innkallinger og andre forberedelser til høringen, som besluttet i møtet.

30. januar ble det deretter avholdt en offentlig høring i kontrollutvalget. Følgende vedtak ble fattet i sak 2/26:

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.

Agder Kommunerevisjon IKS utarbeidet en prosjektskisse for undersøkelse av habilitetssaken. Prosjektskissen ble lagt frem i møte i kontrollutvalget den 11. februar 2026, i sak 3/26. Agder kontrollutvalg fattet følgende vedtak i saken;

Kontrollutvalget bestiller en undersøkelse rundt habilitetssaken innen samferdsel fra Agder Kommunerevisjon IKS i tråd med fremlagt prosjektskisse, og med følgende hovedproblemstillinger:

- 1. Hvilken internkontroll har Agder fylkeskommune som regulerer forhold knyttet til habilitet, interessekonflikter og integritet?*
- 2. Hvordan håndterte Agder fylkeskommune inhabiliteten til fylkesdirektøren?*
- 3. Foreligger det vedtak som kan kjennes ugyldig som følge av inhabilitet hos fylkesdirektøren eller underordnede tjenestemenn?*

4. *Hvordan kan håndtering av habilitet forbedres for å sikre habil saksbehandling, redusere risiko for feil og ugyldige vedtak?*

Rapport forventes til behandling i kontrollutvalget og fylkestinget i løpet av våren 2026. Kontrollutvalget ber om å bli holdt orientert om fremdriften i prosjektet og eventuelle behov for vesentlig endringer underveis.

Det lar seg ikke gjøre å gjennomføre dette prosjektet i tillegg til annet løpende arbeid med forvaltningsrevisjoner i vedtatt plan for forvaltningsrevisjon 2024-2027. Kontrollutvalget mener at det ikke er hensiktsmessig å utsette andre igangsatte revisjoner. Kontrollutvalget ber derfor fylkestinget om en tilleggsbevilgning på inntil kr 900 000 for å gjennomføre prosjektet.

Fylkestinget behandlet dermed sak 13/26 knyttet til tilleggsbevilgning for undersøkelse av habilitetssaken på samferdsel den 24. februar 2026. Fylkestinget fattet følgende vedtak:

På bakgrunn av kontrollutvalgets behandling av sak 3/26 Prosjektskisse habilitetssak samferdsel, gir fylkestinget en tilleggsbevilgning på inntil kr 900 000 til kontrollutvalget i 2026 for å gjennomføre den skisserte undersøkelsen i habilitetssaken innen samferdsel.

1.2 BAKGRUNN FOR KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Tidligere fylkesdirektør for samferdsel i Agder fylkeskommune eier eiendommene med gårds- og bruksnummer 26/2 og 25/1 i Arendal kommune. Arealene ligger nord for krysset på ny E18 øst for Arendal. Arendal Eiendom KF tok i juni 2021 kontakt med fylkesdirektøren 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 fylkeskommunedirektøren mottok forespørsel fra den tidligere fylkesdirektøren dagen etterpå. Fylkesdirektøren for samferdsel opplyste selv at han vurderte seg som inhabil i planprosesser knyttet til områdene. Han ba imidlertid om en vurdering av hans habilitet til å ivareta fylkeskommunens interesser og ansvar for ny vei mellom E18 og Arendal havn og andre planprosesser knyttet til etableringene i dette området syd for E18. Samme dag ble det konkludert med at fylkesdirektøren var inhabil til å treffe avgjørelser og tilrettelegge grunnlaget for avgjørelser i saker knyttet til veirelaterte spørsmål og planprosesser for aktuelt område. Konklusjonen skal ha blitt formidlet muntlig til fylkesdirektøren i et møte med fylkeskommunedirektøren og avdelingsleder for jus og sikkerhet.

Tidligere fylkesdirektør 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. september 2022.

Den 24. januar 2024 mottok fylkeskommunen et varsel fra en ansatt om mulig inhabilitet hos fylkesdirektøren 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 fylkesdirektøren hadde deltatt i beslutninger eller tilrettelegging i følgende saker:

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

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

10. mars 2025 ba fylkeskommunedirektøren om en ny habilitetsvurdering av fylkesdirektøren knyttet til det gjenstående arbeidet med etablering av veien. Den 12. mars 2025 forelå vurderingen, som konkluderte med at fylkesdirektøren ikke var inhabil til å delta i selve forhandlingsarbeidet med Arendal kommune eller i gjennomføringsfasen.

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 fylkesdirektørens 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.

Saken ble deretter tatt opp i kontrollutvalget 10. desember 2025.

1.3 FORMÅL MED UNDERSØKELSEN

Formålet med rapporten er å belyse saken for læring og forbedring for fremtidige habilitetssaker som måtte komme i Agder fylkeskommune.

1.4 PROBLEMSTILLINGER

Basert på det rettslige grunnlaget, det faktiske forholdet og drøftelser i kontrollutvalget ble følgende problemstillinger vedtatt av kontrollutvalget:

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 inhabiliteten 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 særlig 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 inhabilitet 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?

1.5 AVGRENSNING AV OPPDRAGET

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 habilitet 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 arbeidstakers arbeidsforhold. Det løpende personalansvaret tilligger fylkeskommunedirektøren jf. kommuneloven § 13-1 syvende ledd, og partene (tidligere fylkesdirektør og Agder fylkeskommune) har inngått en sluttavtale.

2 REVISJONENS ARBEID

2.1 INNSAMLING AV DATA

Undersøkelsen er basert på flere datakilder, se punkt 2.1.1-2.1.4. Kombinasjonen av datakilder styrker grunnlaget for analysene ved at opplysninger kan sammenholdes på tvers av kilder. Kombinasjon av dokumentasjon og muntlige forklaringer gir et bredere og mer nyansert bilde av faktiske forhold og vurderinger som er gjort underveis. Utvalget av intervjuobjekter anses som bredt og relevant ved at det omfatter både politisk og administrativ ledelse, samt ulike nivåer i Agder fylkeskommune og Arendal kommune.

Samlet vurderer vi datagrunnlaget som godt, basert på tilgang til både skriftlig dokumentasjon og muntlige forklaringer fra relevante personer. Herunder anser vi det som en styrke at intervju-referatene er verifisert av intervjuobjektene. Videre er det benyttet flere uavhengige kilder og dokumentasjonen er i stor grad hentet fra offentlige saks- og arkivsystem, e-postkasser og andre systemer brukt i Agder fylkeskommune og Arendal kommune. Vi vurderer at dette bidrar til å øke påliteligheten og etterprøvbareheten i undersøkelsen.

Samtidig er det noen forhold som kan påvirke datakvaliteten. Herunder kan opplysninger fra intervjuer og høring være preget av erindringsusikkerhet og egeninteresse. Revisjonen har håndtert dette ved å sammenholde opplysninger fra ulike kilder, og lagt størst vekt på dokumenterte forhold.

2.1.1 Offentlig høring i kontrollutvalget

Det ble besluttet av kontrollutvalget at det skulle gjennomføres en offentlig høring i kontrollutvalget i slutten av januar, på bakgrunn av at saken først ble offentliggjort gjennom NRK. Formålet med høringen var å innhente informasjon om hvordan Agder fylkeskommune håndterte fylkesdirektørens inhabilitet. Videre hadde høringen som formål å gjenopprette tilliten til at fylkeskommunen håndterer habilitet på en profesjonell måte.

Agder Kommunerevisjon IKS bistod med å foreslå personer både på det politiske og administrative nivå som det kunne være aktuelt å kalle inn/invitere til høring.

Kontrollutvalget vedtok at følgende personer skulle innkalles/inviteres inn til høring:

1. Arne Thomassen, fylkesordfører i Agder fylkeskommune
2. Robert C. Nordli, ordfører i Arendal kommune
3. Tine Sundtoft, fylkeskommunedirektør i Agder fylkeskommune
4. Ola Olsbu, tidligere samferdselsdirektør i Agder fylkeskommune
5. Steinar Bergstøl Andersen, utvalgsleder i hovedutvalget for samferdsel i Agder fylkeskommune
6. Anne Kristin Lindseth, avdelingsleder for jus og sikkerhet i Agder fylkeskommune
7. Gro Bråten, opposisjonsleder i fylkestinget i Agder

8. Kenneth Andresen, tidligere fylkesdirektør for analyse og plan i Agder fylkeskommune
9. Kristin Tofte Andresen, fylkesdirektør for næring, plan og kultur i Agder fylkeskommune
10. Petter Tobiassen, tidligere daglig leder i Arendal Eiendom KF
11. Kåre Andersen, næringssjef i Arendal kommune
12. Steinar Jakobsen, avdelingsleder for veiutbygging i Agder fylkeskommune

Av de 12 som ble kalt inn/invitert til høring var det 9 som møtte opp til høring. Petter Tobiassen, Steinar Jakobsen og Anne Kristin Lindseth deltok ikke.

2.1.2 Samtaler med revisjonen

Etter at det var gjennomført offentlig høring i kontrollutvalget sendte Agder Kommunerevisjon IKS ut e-post til relevante personer for gjennomføring av samtaler. Enkelte av intervjuobjektene deltok også i den åpne høringen. Videre gjennomførte vi samtaler med personer som var invitert, men som ikke deltok i den åpne høringen, samt andre relevante personer som ikke var invitert eller kalt inn til høringen.

Før vi gjennomførte samtalene utarbeidet vi intervjuguide for å sikre at vi fikk belyst relevant tema. På generelt grunnlag har tema i samtalene i stor grad vært knyttet til;

1. Internkontroll i Agder fylkeskommune
2. Agder fylkeskommunes håndtering av den konkrete habilitetssaken, herunder avledet inhabilitet, samt kommunikasjon og øvrige iverksatte tiltak
3. Tidligere fylkesdirektørs involvering i de ulike sakene
4. Dokumentasjon, opplæring, bevissthet rundt habilitet med mer.

Etter gjennomført samtale sendte vi ut referat til alle intervjuobjektene, og samtlige referat er verifisert av intervjuobjektene før utarbeidelse av rapport.

Avslutningsvis i arbeidet gjennomførte vi en samtale med fylkesordføreren og fylkeskommunedirektøren.

2.1.3 Dokumentgjennomgang

Revisjonen har hatt tilgang til Public360, som er fylkeskommunens saksbehandlingssystem. Vi har også hatt tilgang til Teams-kanaler, SharePoint, Compilo³ og Agda⁴. Vi har selv hentet ut informasjon fra saksbehandlingssystemet, i tillegg til at vi er oversendt mye dokumentasjon fra Agder fylkeskommune og noe fra Arendal kommune.

Blant annet har vi gjennomgått dokumenter i tilknytning til;

1. Internkontroll
2. Eyde Energipark
3. Eyde Material Park

³ Agder fylkeskommunes kvalitet og internkontrollsystem

⁴ Intranett i Agder fylkeskommune

4. Arendal kommuneplan, arealdelen
5. Reguleringsarbeidet for fv. 475 Neskilen-Heftingsdalen (næringsveien)
6. Arbeidet knyttet til finansiering av fv. 475 Neskilen-Heftingsdalen (næringsveien)

I arbeidet med rapporten har vi også gått gjennom dokumenter med informasjon fra fylkeskommunedirektørens orientering om habilitetssaken i kontrollutvalget 10. desember. Tidligere fylkesdirektør har sendt oss sin kontradiksjon til Tofte Hald rapporten, egen uttalelse som ble lagt frem i den åpne høringen i kontrollutvalget og hans egen orientering om saken. Revisjonen har gått gjennom forelagt dokumentasjon.

2.1.4 Politiske møter

I arbeidet har vi videre gjennomgått alle tilgjengelige relevante saker i opptak fra politiske møter i fylkestinget, fylkesutvalget og hovedutvalget for samferdsel i perioden 2021-2025. Fra våren 2024 foreligger det ikke opptak fra hovedutvalg for samferdsel. Opptak fra fylkestinget og fylkesutvalget ligger stort sett tilgjengelig på nett for hele perioden, men enkelte opptak viser ikke hele møte eller orienteringer i starten av møte.

2.2 GJENNOMFØRING OG UTARBEIDELSE AV RAPPORT

Revisjonen har tatt utgangspunkt i prosjektskissen som ble vedtatt av Agder kontrollutvalg, og det har ikke vært behov for å foreta vesentlige endringer underveis. Kontrollutvalget er blitt orientert om fremdriften i arbeidet med rapporten, i tråd med Agder kontrollutvalgs vedtak i sak 3/26. Rapporten er utarbeidet med grunnlag i innsamlet data og vurderinger opp mot de fastsatte problemstillingene. Revisjonen har gjort selvstendige vurderinger innenfor rammen av kontrollutvalgets bestilling.

2.3 FREMLEGGELSE FOR KONTROLLUTVALGET

Endelig rapport legges frem for Agder kontrollutvalg i møte 9. juni 2026, i tråd med Agder kontrollutvalgs behandling av sak 22/26 pkt. 5, hvor det fremgår:

Kontrollutvalget drøftet opplegg for gjennomføringen av møtet 09.06.2026. Rapporten frigis samtidig som møtestart og starten av presentasjonen, i åpent kontrollutvalgsmøte.

3 RETTSLIG GRUNNLAG

3.1 KOMMUNELOVEN

Fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen, jf. kommuneloven § 5-3 første ledd. Ifølge bestemmelsens annet ledd treffer fylkestinget vedtak på vegne av fylkeskommunen, hvis ikke noe annet følger av lov. Av tredje ledd fremgår det at fylkestinget kan delegere myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, fylkesordføreren eller fylkeskommunedirektøren innenfor rammene av kommuneloven eller annen lov.

Ifølge kommuneloven § 13-1 skal fylkeskommunedirektøren lede den samlede fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg fylkestinget gir. Bestemmelsen gir uttrykk for et generelt administrativt ledelsesansvar som inkluderer intern organisering og fordeling av arbeidsoppgaver, innenfor den organisasjonsmodell og de fullmakter som er vedtatt av fylkestinget, jf. kommuneloven § 5-14 om reglement for delegering og innstilling.⁵

Dersom fylkestinget skal gi bindende føringer til fylkeskommunedirektøren for utføring av arbeid, så skal det i utgangspunktet skje gjennom vedtak som binder fylkeskommunedirektøren. Det er kun fylkeskommunedirektøren, som er den øverste administrative ledelse, som har formell instruksjons- eller styringsmyndighet overfor den enkelte ansatte i administrasjonen. Bestemmelsen i kommuneloven § 13-1 avspeiler dette ved fastslåelsen av at «Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.»

Videre er det fylkeskommunedirektøren som skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, jf. kommuneloven § 13-1 tredje ledd. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

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

⁵ Bernt J.F., (11.02.2025) Bernt svarer: -Kan ikke frikoble kommunedirektøren fra den rolle og det faglige ansvar hen har

- 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.⁶ Graden av internkontroll og hvor omfattende denne skal være må avgjøres basert på en vurdering av virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Internkontrollen skal sikre at reglene i kommuneloven og forvaltningsloven om habilitet følges.

Når det gjelder habilitet for ansatte 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.

Av kommuneloven § 11-4 annet ledd fremgår det for føring av møtebok i folkevalgte organer at;

Hvis det blir vedtatt at et møte skal lukkes, skal hjemmelen for vedtaket tas inn i møteboken. Det samme gjelder for vedtak om at et medlem av organet er inhabilt eller får fritak av personlige grunner.

Dersom det folkevalgte organet treffer vedtak om at et medlem av organet er inhabilt skal dermed hjemmelen for vedtaket tas inn i møteboken.

3.2 FORVALTNINGSLOVEN

Forvaltningslovens virkeområde følger av lovens § 1. Av bestemmelsens først og annet punktum fremgår det at loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, og at et hvert organ for stat eller organ regnes som et forvaltningsorgan etter forvaltningsloven. I forvaltningsloven § 4 er visse offentlige institusjoner unntatt, herunder blant annet Stortinget og organer for Stortinget.

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. Reglene om inhabilitet skal blant annet bidra til at forvaltningens avgjørelser treffes på objektivt grunnlag.⁷ Reglene skal med andre ord sikre at tjenestemenn ikke legger vekt på personlige forhold eller utenforliggende hensyn ved behandling av saker, og at det tas riktige avgjørelser.⁸ Videre bidrar inhabilitetsreglene i forvaltningsloven til at publikums tillit til forvaltningen

⁶ Prop.46 L (2017-2018), s. 412

⁷ Kommunal- og regionaldepartementet, Habilitet i kommuner og fylkeskommuner (2011), s. 5

⁸ Kyrre Grimstad, Forvaltningsloven i kommunene (2011), s. 156

oppretholdes, samt at de beskytter tjenestemenn mot å bli mistenkt for å opptre upartisk⁹ og tjenestemenn unngår ubehag som kan oppstå ved press fra nærstående.

Den mest sentrale habilitetsregelen i forvaltningsloven (fvl.) 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;*
- e) *Når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftssamling 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 tiliten 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.

Er en offentlig tjenestemann inhabil etter fvl. § 6 først og annet ledd skal tjenestemannen verken være med på å *tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse* eller *treffe avgjørelse* i en forvaltningssak. Ifølge forarbeider til forvaltningsloven utgjør begrepet «forvaltningssak» en sak hvor et forvaltningsorgan handler på vegne av stat eller kommune.¹⁰

⁹ Rt. 1996 s. 64

¹⁰ Ot.prp.nr. 38 (1964-1965), s. 22

I forarbeidene til ny forvaltningslov fremgår det hva som legges til grunn som gjeldende rett for habilitet;

Begrepene «forvaltningssak» og «avgjørelse», som avgrenser habilitetsreglenes rekkevidde, bør fremdeles forstås vidt. (...). Avgjørelsesbegrepet omfatter realitetsavgjørelser, men kan etter omstendighetene også omfatte beslutninger som ledd i saksbehandlingen, for eksempel om innsyn i sakens dokumenter. Ved tvil om reglenes rekkevidde i en konkret sak bør det ses hen til behovet for å anvende habilitetsreglene i saken. Hensynet til tilliten til forvaltningen og kravene til forsvarlig saksbehandling må tillegges vekt. (...). Dersom en person som er inhabil har tatt saksbehandlingsskritt før inhabiliteten ble konstatert, må forvaltningsorganet gjennomføre de saksbehandlingsskrittene som trengs for å unngå at den inhabiles tidligere deltakelse i prosessen får betydning for sakens utfall. Dette kan blant annet innebære at vurderinger må gjennomgås eller gjøres på nytt, men saksbehandlingen må vanligvis ikke starte helt på nytt.¹¹

Forarbeidene til ny forvaltningslov beskriver nærmere hva som er gjeldende rett når det gjelder forståelsen av uttrykkene «tilrettelegge grunnlaget for» og «treffe avgjørelse» i forvaltningsloven § 6 første ledd:

Etter forvaltningsloven § 6 første ledd første punktum kan en inhabil tjenestemann ikke «tilrettelegge grunnlaget» for en avgjørelse eller «treffe avgjørelse» i en forvaltningssak. Begrepet «avgjørelse» forstås vidt og omfatter ikke bare vedtak, men også andre individuelle eller generelle avgjørelser i en forvaltningssak. Også avgjørelser som knytter seg til privatrettslige avtaler eller det offentliges service- og tjenesteytelser omfattes, og det samme gjør ulike typer råd og uttalelser som er ment å være autoritative. At den inhabile heller ikke kan «tilrettelegge grunnlaget» for avgjørelsen, medfører at vedkommende er avskåret fra å delta under saksforberedelsen. Den inhabile kan for eksempel ikke bidra ved å gi råd eller veiledning om saken, innhente opplysninger til beslutningsgrunnlaget eller ta andre saksbehandlingsskritt som er rettet mot den aktuelle avgjørelsen.¹²

I ordlyden «tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen» omfattes dermed blant annet forhold som å gi råd, veiledning, utrede eller på annen måte forberede avgjørelsen for andre som skal fatte avgjørelsen.

Bestemmelsens første ledd angir absolutte inhabilitetsregler. Etter denne bestemmelsen vil en offentlig tjenestemann automatisk bli inhabil dersom han selv er part, eller dersom noen av hans nærstående oppramset i bestemmelsen er part i saken. «Part» defineres i fvl. § 2 bokstav e, som «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.»

Dersom en tjenestemann ikke automatisk blir ansett som inhabil etter første ledd kan tjenestemannen være inhabil etter en skjønnsmessig vurdering, hvis «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet» jf. § 6 annet ledd. Det skal etter denne

¹¹ Prop.79 L (2024-2025), s. 150

¹² Prop.79 L (2024-2025), s. 149

bestemmelsen foretas en vurdering av om tjenestemannen har en så nær tilknytning til saken eller partene at det kan svekke tilliten til at saken blir behandlet på en upartisk måte. Videre følger det av bestemmelsen at det i vurderingen blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for han selv eller noen han har nær tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part. Etter bestemmelsens annet ledd skal det ikke vurderes om tjenestemannen faktisk vil vektlegge særinteresser i saken, men om det foreligger noe som objektivt sett er egnet til å svekke befolkningens tillitt til at avgjørelsen er upartisk.

Om når en fordel eller ulempe vil utgjøre et særegent forhold er det i forarbeidene¹³ uttalt;

I uttrykket "særegne forhold" ligger at avgjørelsen må kunne innebære fordeler eller ulemper som utelukkende eller i særlig sterk grad gjør seg gjeldende for vedkommende tjenestemann/embetsmann eller for et begrenset antall personer. Dersom avgjørelsen vil kunne gi en større eller ubestemt personkrets en like stor fordel eller ulempe, vil det ikke foreligge inhabilitet.

Lovavdelingen uttalte blant annet 18. september 1979¹⁴:

Habilitetsspørsmål ved gruppeinteresser vil etter dette bero på en helhetsvurdering av hvor sterk, direkte og konkret vedkommendes egen tilknytning til saker er og i hvilken grad det er tale om en økonomisk særinteresse som har slik betydning for vedkommende at den setter ham i en særstilling i forhold til folk flest utenfor gruppen.

I en annen uttalelse av 12. november 2009¹⁵ fremgår det at;

I dette ligger at det bare unntaksvis vil foreligge inhabilitet i saker av generell karakter (eksempelvis lov- og forskriftssaker), selv om avgjørelsen kan få konsekvenser for tjenestemannen selv eller et annet rettssubjekt som vedkommende har nær tilknytning til. Unntak kan tenkes i tilfeller der en avgjørelse etter sin art er generell, men reelt sett får konsekvenser bare for en liten krets rettssubjekter, eller der avgjørelsen får betydelig større konsekvenser for tjenestemannen eller hennes nærstående enn for andre som blir berørt av vedtaket.

I tredje ledd er det gitt regler om avledet inhabilitet. Dersom den overordnede tjenestemann er inhabil, kan heller ikke en direkte underordnet tjenestemann treffe avgjørelser i saken. I motsetning til de andre to grunnlagene som leder til inhabilitet, fører ikke avledet inhabilitet til at den underordnede tjenestemannen er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse. Det vil si at vedkommende fortsatt kan delta i forberedelse av saken på vanlig måte, men at avgjørelsen må tas av en som er overordnet eller sideordnet den inhabile.

¹³ Ot.prp.nr. 3 (1976-77), s. 62-63

¹⁴ Jdlov-1979-2703

¹⁵ Jdlov-2009-7092

Inhabiliteten til en overordnet tjenestemann vil således smitte over på en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan, jf. fvl. § 6 tredje ledd. Tanken bak regelen er at den direkte underordnede ikke kan antas å stå så fritt og nøytralt som ellers når den overordnede er inhabil i saken, og det antas at avhengighetsforholdet mellom de to kan virke inn på den underordnedes behandling av saken.

Når det skal vurderes hva den underordnede kan foreta seg i saken må det trekkes grenser med utgangspunkt i uttrykket *avgjørelse i saken*. Underordnet tjenestemann vil være avskåret fra å treffe realitetsavgjørelser i saken, uavhengig av om saken senere kan påklages eller må godkjennes på et høyere nivå¹⁶. Videre anses det som klart at den underordnede tjenestemann ikke på noen måte kan forelegge saken for eller rådføre seg med den inhabile lederen, selv om det ellers er et meget tett samarbeid med løpende gjensidige orienteringer.¹⁷ Forarbeidene til ny forvaltningslov redegjør nærmere for den gjeldende grensen mellom å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse og å treffe avgjørelse i en forvaltningssak:

Spørsmålet om hva som skal regnes som en «avgjørelse i saken» og hva som hører til saksforberedelsen, kan i noen tilfeller by på tvil. Det er klart etter gjeldende § 6 tredje ledd at den underordnede er avskåret fra å treffe realitetsavgjørelser i saken. Det er imidlertid antatt at forbudet omfatter mer enn den endelige avgjørelsen, se blant annet uttalelse fra Lovavdelingen i JDLOV2002-8499. Det er noe uklart hvor langt bestemmelsen rekker når det gjelder avgjørelser som treffes som ledd i saksbehandlingen. Etter departementets syn bør utgangspunktet være at den inhabiles underordnede kan treffe alminnelige avgjørelser om saksbehandlingen. Dersom avgjørelsen helt eller delvis tar stilling til eller legger avgjørende føringer for realitetene i saken, bør imidlertid den underordnede være avskåret fra å fatte avgjørelsen. I tvilstilfeller bør det legges vekt på behovet for en nøytral og uavhengig vurdering av den konkrete avgjørelsen og hvilke ulemper det vil medføre at den underordnede anses inhabil.¹⁸

Av fvl. § 6 fjerde ledd følger det at inhabilitetsreglene ikke får anvendelse når det er «åpenbart at tjenstemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete».

Etter gjeldende rett kan dermed en inhabil tjenestemann delta i saksbehandlingen likevel dersom inhabiliteten ikke kan påvirke sakens utfall. Bestemmelsen i forvaltningsloven § 6 fjerde ledd er en snever regel som retter seg særlig mot situasjoner der ingen elementer i saksbehandlingen byr på tvil eller er overlatt til forvaltningens skjønn.¹⁹ Hensynet til publikums tillit kan tilsi forsiktighet ved bruk av bestemmelsen. Av juridisk teori fremgår det blant annet at selv om det ikke er noen reell fare for at tilknytningen til saken eller partene kan påvirke vedkommendes

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-6---konsekvenser-av-inhabilitet/id456181/>

¹⁷ Jdlov-2002-8499

¹⁸ Prop.79 L (2024-2025), s. 149

¹⁹ Prop.79 L (2024-2025), s. 149

standpunkt, kan det jo tenkes at utenforstående vil mistenke vedkommende for å opptre partisk. At det kan oppstå slik mistanke, kan være tilstrekkelig til å begrunne inhabilitet.²⁰

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.

Av forvaltningsloven § 41 følger det at;

Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Ved brudd på habilitetsreglene i fvl. § 6 vil det foreligge en saksbehandlingsfeil etter fvl. § 41. Brudd på saksbehandlingsregler kan kun få konsekvenser for et vedtaks gyldighet hvis feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold. Bestemmelsen regulerer kun uttrykkelig saker «som gjelder enkeltvedtak». Ettersom bestemmelsen i stor grad gir uttrykk for ulovfestet rett, antas det at de samme prinsippene gjelder for feil ved saksbehandlingen av forskrifter, i tillegg til rent prosessuelle beslutninger og andre avgjørelser som ikke er bestemmende for privates rettigheter eller plikter.²¹

Høyesterett²² har lagt til grunn at uttrykket «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold» ikke tilsier et krav om sannsynlighetsovervekt. Høyesterett uttalte videre at det er tilstrekkelig med *en ikke helt fjerntliggende mulighet* for at feilen har fått betydning på vedtakets innhold. Videre uttaler høyesterett om vurderingen for hvorvidt feilen har fått betydning på vedtakets innhold:

Vurderingen beror på de konkrete forhold i saken, herunder hvilke feil som er begått og vedtakets karakter. Der saksbehandlingsfeilen har ledet til mangelfullt eller uriktig avgjørelsesgrunnlag på et punkt av betydning for vedtaket, eller feilen på en annen måte innebærer tilsidesettelse av grunnleggende fordringer til forsvarlig behandling, skal det gjennomgående nokså lite til.

I juridisk litteratur²³ er det lagt til grunn at alvorlige feil, som blant annet inhabilitet hos saksbehandleren, generelt fører til at feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold. Ved feil som er mindre alvorlig må det foretas en nærmere vurdering av om feilen kan ha hatt betydning. Det

²⁰ Torstein Eckhoff, Eivind Smith, Forvaltningsrett (2022), s. 230

²¹ Kyrre Grimstad, Forvaltningsloven i kommunene (2011), s. 612

²² Rt. 2009 s. 661

²³ Kyrre Grimstad, Forvaltningsloven i kommunene (2011), s. 613

beror så på en videre vurdering om vedtaket skal anses ugyldig eller ikke, herunder vil sakens art, hvor alvorlig feilen er og hensynet til vedtakets parter kunne tilsi at vedtaket likevel bør opprettholdes på tross av feilen.

3.3 ARKIVLOVA MED FORSKRIFT OG OFFENTLEGLOVA

Arkivlova²⁴ skal bidra til en forsvarlig og etterrettelig offentlig forvaltning ved at dokumentasjonen i offentlige organ skal bli forvaltet som arkiv, og for at dokumentasjonen skal være tilgjengelig, jf. arkivlova § 1. Tilgjengelig dokumentasjon er viktig for å kunne føre kontroll med forvaltningen, styrke rettssikkerheten og fremme en åpen og opplyst offentlig samtale. Loven gjelder for blant annet staten, fylkeskommunene og kommunene, jf. lovens § 3.

Det fremgår av arkivlova § 5 en arkivplikt. Fylkeskommunen skal dermed forvalte dokumentasjon som blir til som ledd i virksomheten, som arkiv. Dokumentasjonen skal sikres for at informasjonen ikke skal gå tapt og forvaltes. Videre fremgår det i arkivforskrifta § 14 første ledd at;

Eit organ skal føre journal for å leggje til rette for offentlig innsyn. I journalen skal organet registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir sakshandsama og har verdi som stadfesting av dei tilhøva dei gjeld.

Offentleglova (offl.) skal legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsigtig, for å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten, jf. offl. § 1. Loven gjelder for blant annet staten, fylkeskommunene og kommunene, jf. lovens § 2.

Av offl. § 10 første ledd fremgår det at fylkeskommunen har en journalføringsplikt;

Organet skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter.

3.4 STYRKET LEDERSKAP I KOMMUNAL SEKTOR

Det fremgår av FoU rapporten²⁵ «Styrket lederskap i kommunal sektor»²⁶ at «den administrative og politiske ledelsen i kommunen forventes å ha et nært samarbeid, som tradisjonelt beskrives ved hjelp av den såkalte «timeglassmodellen» - der (nesten) all kommunikasjon mellom den politiske og den administrative delen av organisasjonen skjer mellom ordfører og kommunedirektør; Mer presist er utgangspunktet at politikerne ikke skal kontakte administrativt ansatte

²⁴ Den nye arkivlova trådte i kraft 1. januar 2026. Loven viderefører mye av det som er gjeldende rett, og de største endringene går på tilpasning til moderne arbeidsmåter i offentlig forvaltning. Revisjonen har vist til den nye loven med bakteppe til læring og forbedring. Arkivplikt og journalplikt fulgte også av den forrige arkivlova av 1992 med forskrift som var gjeldende i tidsperioden som undersøkelsen retter seg mot.

²⁵ H. Baldersheim, I. N. Duy, L. Hye, D. I. Jacobsen, N. Kühn, N. E. Silva og M. Øgård, 2021, *Styrket lederskap i kommunal sektor*, s. 2 «Rapporten tar utgangspunkt i kommunene og omtaler bare kommunale organer og enkeltpersoner, selv om vurderingene og funnene i denne rapporten ofte også kan gjelde fylkeskommunene.»

²⁶ H. Baldersheim, I. N. Duy, L. Hye, D. I. Jacobsen, N. Kühn, N. E. Silva og M. Øgård, 2021, *Styrket lederskap i kommunal sektor*

uten å gå via ordføreren, som i sin tur går til kommunedirektøren, som igjen formidler videre i administrasjonen». Gjennom «timeglassmodellen» er bindeleddene mellom de folkevalgte og administrasjonen ordføreren og kommunedirektøren på hver sin side, og all kommunikasjon foregår her mellom det politiske nivået og det administrative nivået.

I rapporten skrives det om skillet mellom politikk og administrasjon som fremgår av kommuneloven. Rapporten fremmer et mulig konfliktområde som går på tilfeller hvor de folkevalgte tar direkte kontakt med administrasjonen, uten å gå gjennom kommunedirektøren, og at dette kan sette ansvars- og rollefordelingen mellom de folkevalgte og kommunedirektøren på prøve. En slik kontakt mellom folkevalgte og administrasjonen vil gripe inn i kommunedirektørens lederrolle og arbeidsgiverrolle. Rapporten fremhever imidlertid at dette må sees i lys av prinsippet om lokaldemokrati, de folkevalgtes rolle som bindeledd til innbyggerne og politikernes behov for å få de opplysningene de trenger for bedre å utforme deres politikk²⁷.

Kommunedirektøren har imidlertid ingen instruksjonsmyndighet overfor de folkevalgte og det kan ikke nedlegges et generelt forbud mot all kommunikasjon mellom de ansatte i administrasjonen og de folkevalgte. De ansatte i den kommunale organisasjonen kan heller ikke pålegges restriksjoner på hvem de snakker med om egen virksomhet, så lenge det ikke innebærer en krenkelse av taushetsplikt som springer ut av arbeidsforholdet. Av rapporten vises til det uttalelser fra Jan Frithjof Bernt²⁸ hvor det fremkommer at kommunedirektøren kan «instruere de tilsatte om at det ikke skal gis opplysninger om den interne saksbehandling, og at den som medvirker ved denne, ikke skal gi uttrykk for personlige synspunkter på saker som er under behandling. Men et slikt inngrep i ytrings- og kommunikasjonsfriheten for de tilsatte må begrunnes i *konkrete skadevirkninger for saksbehandlingen*».

KS anbefaler derfor at de folkevalgte og kommunedirektøren/administrasjon sammen finner en god praksis for sin kommune og etablerer tydelige «kontakt-regler».²⁹

3.5 RÅD FRA KS ANGÅENDE ETISKE RETNINGSLINJER

KS skriver på sin nettside³⁰ at etiske retningslinjer bør gi praksisorientert veiledning og klare anvisninger om hvilken type atferd som forventes i hvilke situasjoner. Videre kommer de med 5 konkrete råd i arbeidet med etiske retningslinjer.

- Råd 1: Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte
- Råd 2: De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler
- Råd 3: De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene

²⁷ H. Baldersheim, I. N. Duy, L. Hye, D. I. Jacobsen, N. Kühn, N. E. Silva og M. Øgård, 2021, *Styrket lederskap i kommunal sektor*, s. 85

²⁸ Wien H., Bernt J. F., (29.08.2019), Ulovlig å nekte folkevalgte kontakt med ansatte, Kommunal Rapport

²⁹ Wien H., (15.10.2019), Råder folkevalgte og administrasjon til å bli enige om kontakt-regler, Kommunal rapport

³⁰ <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/gode-rad-etikkarbeid/etiske-retningslinjer/>

- Råd 4: Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner og etterlever de etiske retningslinjene, og om det blir reagert ved brudd på retningslinjene
- Råd 5: Nye medarbeidere bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten

3.6 AGDER FYLKESKOMMUNES INTERNE RUTINER OG RETNINGSLINJER

Agder fylkeskommune utarbeidet i 2021 etiske retningslinjer, som ble vedtatt av fylkestinget i sak 15/21, den 20. april 2021. Fylkeskommunen har også utarbeidet en varslingsrutine som ble vedtatt av HAMU i 2020³¹. Rutine for intern varsling av kritikkverdige forhold beskriver hva kritikkverdige forhold er, hvordan ansatte og innleide arbeidstakere kan varsle internt og hvordan et varsel blir håndtert. Direktør for innovasjon og organisasjonsutvikling godkjente også i 2023 et reglement for bierverv i Agder fylkeskommune.

Rutiner og retningslinjer som Agder fylkeskommune har, og som også vurderes å være i tråd med lovverket og sentrale anbefalinger vil revisjonen legge til grunn for vurderinger under problemstillingene i kapittel 5.

³¹ Fylkeskommunens varslingsrutine er p.t. under evaluering, formålet med evalueringen er å avdekke forhold som kan forbedre varslingsprosessen. Dette er arbeidet er ikke ferdigstilt, men utfordringer/forbedringsområder ble presentert for kontrollutvalget i møtet den 22.04.2025

4 AGDER FYLKESKOMMUNES INTERNKONTROLL PÅ HABILITET

Den første problemstillingen vi belyser er hvilken internkontroll Agder fylkeskommune har for å regulere forhold knyttet til habilitet, interessekonflikter og integritet. Kapitlet er beskrivende, og etter gjennomgangen av faktiske forhold vil revisjonen i kapittel 7 foreta en vurdering av forbedringspunkter knyttet til internkontrollen og praksis rundt habilitet i Agder fylkeskommune.

4.1 INTERNKONTROLL OG OPPLÆRING INNENFOR HABILITET

I samtaler med revisjonen er det opplyst at det ikke foreligger skriftlige rutiner eller retningslinjer som særskilt regulerer habilitet. Revisjonens undersøkelser viser at habilitet berøres i et reglement for bierverv og i retningslinjer for behandling av klagesaker. Videre ser vi at det vises til god forvaltningsskikk og gjeldende regelverk i andre retningslinjer, herunder retningslinjer for tilskudd. Reglement for bierverv ligger tilgjengelig for de ansatte i Compilo og det angis at reglementet skal bidra til å verne om ansattes habilitet og samfunnets tillit til fylkeskommunens ansatte. Ved søk på «habilitet» og «ugildhet» i Compilo har ikke revisjonen fått noen treff. Vi er gjort kjent med at regjeringens veileder for habilitet i kommuner og fylkeskommuner er publisert på Agda i ettertid av den aktuelle habilitetssaken.

Intervjuobjektene opplyser at habilitet i stor grad «sitter i ryggmargen» hos de ansatte, og at de fleste har et bevisst forhold til habilitet i arbeidet sitt. Dersom habilitetskonflikter oppstår, har enkelte intervjuobjekter opplyst at de foretar egne vurderinger, eventuelt i dialog med nærmeste leder ved tvil. Revisjonen er også informert om at juridisk avdeling sjelden mottar spørsmål om habilitet fra administrasjonen, men at de i noe større grad mottar spørsmål om habilitet fra folkevalgte.

Enkelte intervjuobjekter gir eksempler på habilitetsutfordringer som er håndtert løpende i arbeidet. Enkelte opplyser også at de avstår fra å arbeide med saker som gjelder egen hjemkommune, for å redusere risikoen for habilitetskonflikter. Intervjuobjektene forteller videre at habilitet tas opp til diskusjon ved behov, og at temaet berøres i det daglige arbeidet.

Når det gjelder opplæring har revisjonen spurt intervjuobjektene om hvilken opplæring fylkeskommunen tilbyr innen habilitet. Vi har blitt opplyst at det ikke gjennomføres egen opplæring på habilitetsområdet. Enkelte intervjuobjekter antar at habilitet kan bli berørt i enkelte lederkurs, men de er usikre på omfanget. Flere av intervjuobjektene etterspør mer opplæring, særlig knyttet til habilitet i gråsoner og grensetilfeller. Videre er det enkelte som nevner at det generelt gjennomføres lite opplæring i fylkeskommunen, og at det burde være større fokus på grunnleggende opplæring, for eksempel innenfor forvaltningsloven.

4.2 ETISKE RETNINGSLINJER

Agder fylkeskommune utarbeidet i 2021 etiske retningslinjer, som ble vedtatt av fylkestinget i sak 15/21, den 20. april 2021. Formålet med de etiske retningslinjene er å gi verktøy for etisk

refleksjon og tydeliggjøre holdninger og oppfatninger som skal fungere som felles rettesnor for politikere og ansatte i Agder fylkeskommune. Retningslinjene bygger blant annet på navigasjonshjulet for etisk refleksjon, utviklet av Øyvind Kvalnes og Einar Øverenget³². Det fremgår at alle i fylkeskommunen oppfordres til å benytte navigasjonshjulet som støtte i etiske vurderinger. Videre understrekes det at verktøyet ikke vil forhindre feilvurderinger, men bidra til bevissthet rundt valg og beslutninger, og til å kunne redegjøre for disse i etterkant.



Kilde: Etiske retningslinjer for Agder fylkeskommune

Utover gjennomgangen av navigasjonshjulet omhandler de etiske retningslinjene tema som «vi er rollemodeller», «rolleforståelse», «når noe kan bli upassende eller krenkende», «vår rolle som markedsaktør» og «representasjon, reiseutgifter, gaver osv.».

Under avsnittet om «vi er rollemodeller» fremgår det at representanter for Agder fylkeskommune alltid skal opptre på en måte som fremmer et positivt omdømme for fylkeskommunen, og som skaper tillit i befolkningen og hos dem representantene møter gjennom sine roller. Videre står det at fylkeskommunen er helt avhengig av tillit fra innbyggerne og hverandre for å kunne lykkes med sitt samfunnsoppdrag. Videre presiseres det at tillit er avhengig av åpenhet og ærlighet. Det vises til at åpenhet ikke bare handler om åpenhet i saksbehandling eller i informasjonsflyt, men også om at det er en kultur for at det er positivt å stille spørsmål og at andre perspektiver verdsettes og respekteres.

³² Fotnote 2 i de etiske retningslinjene: Navigasjonshjulet er utviklet av Einar Øverenget og Øyvind Kvalnes. Fremstillingen av Navigasjonshjulet i disse retningslinjene er hovedsakelig basert på følgende bok: Øyvind Kvalnes. (2015). Moral Reasoning at work. Palgrave Macmillan.

Under avsnittet om «rolleforståelse» fremgår det at ansatte og politikere trenger å være bevisst sin rolle. Videre fremgår det at «ulike roller gir oss også ulike former for makt, som krever at vi er spesielt bevisst på hvordan vi påvirker andre mennesker gjennom rollene våre.» Det presiseres at representanter for fylkeskommunen må være bevisst på hvilken rolle de inntar når, men også om hvilken rolle andre oppfatter at du har. Videre konkretiseres det at representanter for fylkeskommunen også skal være bevisst på når de opptrer som ansatt eller folkevalgt og når de opptrer som privatperson.

Intervjuobjektene opplyser at de mener å huske at de etiske retningslinjene ble gjennomgått i forbindelse med vedtakelsen, men at retningslinjene ikke har blitt gjennomgått systematisk i ettertid.

4.3 STYRINGS- OG KONTROLLTILTAK

Revisjonen er blitt informert av fylkeskommunedirektøren om at det under folkevalgtoppplæringen en gang mellom høsten 2019 og januar 2020 ble klarert fra fylkeskommunedirektøren i Agder fylkeskommune at de folkevalgte ikke måtte ta alle saker gjennom henne. Det ble da avklart at de folkevalgte kunne ta direkte kontakt med fylkesdirektørene. Fylkesordføreren uttalte under den åpne høringen i kontrollutvalget at fylkeskommunedirektøren alltid skulle settes på kopi ved de folkevalgtes kontakt med administrasjonen.

Undersøkelsene våre viser at utvalgsledere og fylkesordfører har direkte kontakt med fylkesdirektørene. Vi ser at fylkeskommunedirektøren settes på kopi i e-postkorrespondansen i noen tilfeller, men ikke konsekvent. Vi er blitt opplyst om at administrasjonen tilstreber å sette fylkeskommunedirektøren på kopi, men at dette ikke alltid skjer.

Revisjonen er ikke kjent med hvorvidt det foreligger skriftlige retningslinjer for kontakt mellom folkevalgte og administrasjonen i Agder fylkeskommune. Revisjonen har dermed ikke fått informasjon som tilsier at det er etablert tydelige føringer for hvordan ansatte skal håndtere direkte henvendelser fra folkevalgte.

Revisjonen legger til grunn at fylkeskommunedirektøren i praksis skal gjøres kjent med slik dialog ved at vedkommende settes på kopi i e-postutveksling. Det er imidlertid ikke dokumentert om det foreligger nærmere føringer eller avklaringer for hvilket innhold som kan eller bør formidles direkte mellom administrasjonen og folkevalgte, eller hvordan slike henvendelser skal håndteres innenfor rammene av rolle- og ansvarsfordelingen.

Intervjuobjektene opplyser videre at generell e-post korrespondanse i flere tilfeller ikke blir lagret i saksbehandlingssystemet til fylkeskommunen. Vi får også opplyst at medarbeiderne i stor grad opplever å få e-post sendt direkte til seg, og ikke via fylkeskommunens e-postadresse/postmottak. Revisjonen er videre blitt fortalt at det i hovedsak er selve saken og det formelle saksgrunnlaget som journalføres i Public 360, og at øvrig kommunikasjon/dokumentasjon kan bli liggende i e-postkasser, SharePoint, Webhotell, møtechatter og Teams-grupper. Kulturen for lagring varierer etter revisjonens inntrykk mellom fylkesområdene.

Videre er det opplyst at det tidligere var slik at et dokumentsenter opprettet saker i saksbehandlingssystemet, før saksbehandlerne arbeidet videre i disse. Slik det er nå får revisjonen det forklart som at hver saksbehandler oppretter egne saker i saksbehandlingssystemet, som fører til parallelle saker knyttet til samme overordnede sak. Ved at det ligger flere saker i Public360 som tilhører samme sak, og at det i tillegg lagres informasjon i andre systemer fører til at flere intervjuobjekter opplever saker som uoversiktlige.

Revisjonen har også undersøkt hvordan administrasjonen sikrer kontroll med saksbehandlingen, herunder hvordan inhabiliteten følger den enkelte sak. Intervjuobjektene opplyser at det ikke foreligger systemer eller rutiner for å sikre at inhabilitet dokumenteres eller følger den enkelte sak. Eventuelle habilitetsavklaringer kommuniseres i hovedsak muntlig, og ansatte må selv huske hvem som er inhabil i de enkelte sakene. Det nevnes at det normalt ikke utarbeides skriftlige habilitetsvurderinger som legges i de enkelte sakene.

Som nevnt oppleves saksbehandlingssystemet som uoversiktlig, og det opprettes flere saker på en sak. Revisjonen forstår det slik at en eventuell skriftlig habilitetsvurdering vil være vanskelig å gjenfinne i alle relevante saker og dokumenter. Videre blir vi opplyst om at det stiller seg noe annerledes dersom en ansatt er inhabil i en konkret forvaltningssak, og dersom en ansatt er inhabil i et større sakskompleks. I sistnevnte tilfelle fremstår det som mer krevende å håndtere over tid, og revisjonen forstår det slik at det er vanskeligere å huske på/forholde seg til en slik inhabilitet.

For at fylkeskommunens ledelse skal kunne fange opp etterlevelsen av forvaltningslovens habilitetsregler og fylkeskommunens egne etiske retningslinjer, forutsettes det styrings- og kontrolltiltak som kan avdekke avvik eller risiko for avvik. Revisjonen er ikke kjent med at det foreligger skriftlige prosedyrer eller rutiner som ivaretar dette på området. Vi har ikke funnet relevante rutiner eller lignende i Compilo som angir slike kontrolltiltak, og intervjuobjektene har ikke kjennskap til slike tiltak. Revisjonen er imidlertid kjent med at de ansattes aktiviteter logges i Public360, slik at det foreligger sporbarhet over hvem som har behandlet hvilke saker og når.

5 AGDER FYLKESKOMMUNES HÅNDTERING AV HABILITETSSAKEN

5.1 INNLEDNING

I kapittel 5 vil vi undersøke hvordan Agder fylkeskommune håndterte inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør. Vi vil belyse følgende problemstillinger i kapittelet;

1. Har fylkesdirektøren fulgt forvaltningsloven og fylkeskommunens retningslinjer?

For å besvare problemstillingen vil vi undersøke hvordan tidligere fylkesdirektør forholdt seg til sin inhabilitet. Herunder viser vi til de faktiske forholdene i de ulike sakene hvor fylkesdirektøren var inhabil, og vurderer fortløpende under hver enkelt sak hvorvidt tidligere fylkesdirektør har tilrettelagt eller fattet avgjørelser i sakene. Basert på de enkelte vurderingene under hver sak vil vi konkludere på om fylkesdirektøren har fulgt forvaltningsloven og fylkeskommunens retningslinjer. Avslutningsvis vil vi foreta en samlet vurdering og konklusjon.

2. Har Agder fylkeskommune håndtert inhabiliteten til fylkesdirektøren i tråd med forvaltningsloven og egne retningslinjer?

I denne problemstillingen vil vi undersøke hvilke tiltak som ble iverksatt etter at tidligere fylkesdirektør ble erklært inhabil³³, herunder hvordan inhabiliteten ble kommunisert internt og eksternt, og også opp mot det politiske nivå. Videre vil vi undersøke hvordan andre forholdt seg til fylkesdirektørens inhabilitet, og vurdere fortløpende under hver enkelt sak hvorvidt tjenestemenn underordnet fylkesdirektøren fattet avgjørelser i saker hvor det forelå avledet inhabilitet. Basert på de enkelte vurderingene under hver sak vil vi konkludere på om Agder fylkeskommune har håndtert inhabiliteten til fylkesdirektøren i tråd med forvaltningsloven og egne retningslinjer. Avslutningsvis vil vi foreta en samlet vurdering av om tiltakene var tilstrekkelige, og foreta en samlet konklusjon.

5.1.1 Habilitetsvurdering

Tidligere fylkesdirektør ble under prosessen med arbeidet for ny E18 vurdert som inhabil i hele planprosessen av Aust-Agder fylkeskommune i 2011³⁴. Det ble i Aust-Agder fylkeskommune nedtegnet en vurdering av hans inhabilitet og det fremgår av vurderingen at han ble ansett som inhabil i planarbeidet i ulike saker. Vi er fortalt at vurderingen i praksis ble forstått slik at tidligere fylkesdirektør var inhabil i planprosesser, men at han fortsatt kunne bistå politisk ledelse i arbeidet med nasjonale prosesser for å skaffe finansiering til veien. Tidligere fylkesdirektør forklarer at det i en finansierings sammenheng ikke blir fattet noen beslutning i fylkeskommunen, og at finansieringen og planprosessen er to ulike deler. Videre forklarer han at vedtak om finansiering ligger til Stortinget. Videre uttaler han at når politisk ledelse deltar på høringer knyttet til saker som skal behandles av Stortinget, er det innspill i prosessen, men ingen beslutninger.

³³ September 2021

³⁴ Notat – Aust-Agder fylkeskommune, 16.12.2011

I Aust-Agder fylkeskommune ble det også vurdert at tidligere fylkesdirektør var inhabil i forbindelse med en mulighetsstudie som gjaldt hovedveinettet i Arendal kommune. Ett av prosjektene som var omfattet av arbeidet var en ringvei rundt Arendal, og hvor en mulig ny vei fra Krøgenes til Longum skulle være del av en ringvei. Mulighetsstudien som gjaldt hovedveinettet i Arendal kommune ble tatt med i habilitetsvurderingen da arbeidet kunne ha tangeringspunkter opp mot E18.

I forbindelse med den nåværende saken har tidligere fylkesdirektør uttalt³⁵ at han allerede fra juni 2021 anså seg selv som inhabil, på bakgrunn av den erfaringen han hadde med seg fra etableringen av E18. Han nevner at han med tanke på tidligere vurderinger anså seg som inhabil fra juni i planprosesser, men ikke prosesser som gjaldt finansieringen. Tidligere fylkesdirektør for samferdsel tok kontakt med Agder fylkeskommune via telefon først for å avklare det praktiske rundt en eventuell habilitetsvurdering. Undersøkelsene viser at ingen kan tidfeste denne telefonsamtalen, men fylkeskommunen og tidligere fylkesdirektør mener samtalen fant sted relativt kort tid før forespørsel om habilitetsvurdering ble sendt på e-post til fylkeskommunedirektøren den 23. september 2021. E-posten ble videresendt til avdelingsleder for jus og sikkerhet.

I forespørselen om en habilitetsvurdering i september informerer tidligere fylkesdirektør om at han eier eiendommene med gårds- og bruksnummer 26/2 og 25/1 i Arendal kommune. Han skriver at områdene er regulert til LNF, men at Arendal Eiendom KF har tatt kontakt for å vurdere mulighetene for å kjøpe deler av arealene til næringsformål. Videre fremgår det av forespørselen at ingen avtaler er inngått, men at det er stor interesse for arealene og at det kan være aktuelt å vurdere salg til andre enn Arendal Eiendom KF dersom det gjennom kommunale planer åpnes for næringsetableringer. Tidligere fylkesdirektør sine to eiendommer ligger på Longum, nord for krysset på E18 øst for Arendal. Forespørselen retter seg mot eventuell inhabilitet til å ivareta fylkeskommunens interesser og ansvar for ny vei mellom E18 og Arendal havn, og andre planprosesser knyttet til etableringene i dette området syd for E18 som ligger atskilt fra hans eiendom.

Samme dag som forespørsel om habilitetsvurdering ble sendt til fylkeskommunedirektøren skal fylkeskommunedirektøren, avdelingsleder for jus og sikkerhet og tidligere fylkesdirektør ha avholdt et møte via telefon eller teams. Ifølge deltakerne i møte skal det ha blitt avklart muntlig at tidligere fylkesdirektør var inhabil.

Habilitetsvurderingen ble skriftliggjort to måneder senere, 23. november 2021³⁶. I tiden rundt nedskriving av habilitetsvurderingen foreligger det også e-postkorrespondanse mellom fylkeskommunen og tidligere fylkesdirektør hvor det gjøres presiseringer rundt faktiske forhold relevant for habilitetsvurderingen. Tidligere fylkesdirektør presiserte da at Arendal Eiendom KF hadde avsluttet forhandlingene om kjøp av arealer, men at han hadde inngått avtale med en annen utbygger som ville planlegge områdene og eventuelt bygge ut om planprosessen åpnet

³⁵ Verifisert referat fra møte med Agder Kommunerevisjon IKS, 16. mars 2026

³⁶ Dokumentet ble imidlertid ikke ferdigstilt og eksponert i Public360 før 15. september 2022.

for det. Han spurte også samtidig: «*Vil en rådgiver hos meg kunne jobbe med saken dersom vedkommende forholder seg til Tine eller en annen direktør???*»³⁷

Habilitetsvurderingen konkluderte dermed med at tidligere fylkesdirektør var inhabil til å treffe avgjørelser og tilrettelegge grunnlaget for avgjørelser i saker knyttet til veirelaterte spørsmål og planprosesser for aktuelt område. Av habilitetsvurderingen som ble skriftliggjort 23. november 2021 anbefales det at fylkeskommunedirektøren utnevner en stedfortreder for den tidligere fylkesdirektøren i saker som gjelder oppgaveområdene;

- etablering av ny vei mellom E18 og Arendal havn, samt
- andre planprosesser på arealer av betydning for etablering i området syd for E18 med grense mot tidligere fylkesdirektør sine eiendommer.

I habilitetsvurderingen presiseres det at avgjørelser i sakene heller ikke kan treffes av underordnede tjenestemenn, men at underordnede tjenestemenn vil være habile til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse. Videre bemerkes det at det stiller seg annerledes dersom en underordnet tjenestemann har nær personlig tilknytning til den overordnede, og dermed selv er inhabil. Videre står det at «dette må hensyntas ved fordeling av eventuelle saker til fylkesdirektørens underordnede.»

Det fremgår av referat fra ledergruppa på samferdsel og eiendom som ble gjennomført 7. desember 2021 at tidligere fylkesdirektør var inhabil i saken om vei til batterifabrikken. Tidligere fylkesdirektør skal ha orientert om at han som grunneier av tilstøtende arealer til batterifabrikktomta i Arendal kommune hadde bedt om å få sin habilitet i arbeidet med næringsveien vurdert, og at han var vurdert inhabil. Videre står det i referatet at avdelingsleder for vegutbygging overtok hans rolle i prosessen i direkte linje fra fylkeskommunedirektøren, samt at tidligere avdelingsleder på strategi og mobilitet skulle bistå ordførerne i saken om finansiering av veien. Både avdelingslederen for vegutbygging og avdelingslederen på strategi og mobilitet var formelt organisert under fylkesdirektøren på samferdsel.

Etter ledergruppemøte i desember 2021 var det meningen at hver leder skulle informere de ansatte under seg om inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør. Flere av de revisjonen har snakket med har sagt at de fikk rede på inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør i en lunsj, via planområdet eller da de startet arbeid med prosjekter tidligere fylkesdirektør var inhabil i. Ut ifra samtalene vi har gjennomført kan ikke intervjuobjektene tidfeste konkret når de ble kjent med inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør. Revisjonens undersøkelser viser at det ut ifra e-postkorrespondanse internt i fylkeskommunen fra 2022 ble stilt spørsmål til hvordan samferdsel skulle behandle uttalelser til reguleringsplan og kommuneplanarbeid, da de ønsket å trå riktig.

I samtale med revisjonen er det nevnt at en av avdelingslederne tok opp muligheten for å sette ut saken vedrørende næringsveien til noen andre, på bakgrunn av inhabiliteten til tidligere

³⁷ E-post korrespondanse 23.11.21

fylkesdirektør. Det er nevnt for revisjonen at det ble gjennomført en samtale³⁸ med fylkeskommunedirektøren for å høre om saken kunne bli satt ut til en settefylkeskommune. Etter intern drøfting ble det fastsatt at saken³⁹ heller skulle legges til planavdelingen for å unngå inhabilitetsutfordringer. Vi er blitt informert om at det også på planavdelingen var ansatte med kompetanse på samferdsel. Ansatte oppfattet det slik at daværende fylkesdirektør på analyse og plan skulle være stedfortreder for tidligere fylkesdirektør på samferdsel. I varslingsrapporten utarbeidet i 2024 kommer det også frem at det er daværende fylkesdirektør på analyse og plan som ble satt inn som stedfortreder.

Når det gjelder kommunikasjon av tidligere fylkesdirektørs inhabilitet rettet mot de folkevalgte organer viser undersøkelsene våre at tidligere fylkesdirektør i noen politiske møter nevner at han er inhabil. Andre ganger nevner han at han ikke jobber med reguleringsplanen for fv. 475, uten å forklare bakgrunnen for det. I enkelte møter opplyser tidligere fylkesdirektør ikke at han er inhabil i saken. Fylkesordføreren opplyste i kontrollutvalgets åpne høring i januar 2026 at han ble informert om inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør både av fylkeskommunedirektøren og direkte fra tidligere fylkesdirektør selv.

I enkelte e-poster tidligere fylkesdirektør har sendt til eksterne⁴⁰ skriver han at han er inhabil i saken som gjelder fv. 475.

Revisjonens undersøkelser viser at det foreligger en habilitetsvurdering fra mars 2025 som fylkeskommunedirektøren den 10. mars 2025 ba fylkesadministrasjonen om å foreta. Habilitetsvurderingen viser til vurderingen som ble dokumentert november 2021, og at det ble satt inn en stedfortreder for tidligere fylkesdirektør. Det fremgår av habilitetsvurderingen fra 2025 at det er fylkeskommunedirektøren selv som i stedet har vært direkte involvert i saken og at prosjektet knyttet til fv. 475 har hatt jevnlig møter med henne. Fylkeskommunedirektøren ønsket at det skulle bli foretatt en ny habilitetsvurdering av den tidligere fylkesdirektøren med tanke på det resterende arbeidet med etablering av veien. Det fremgår av vurderingen:

Alle planene for fylkesvei 475 Neskilen-Heftingsdalen er allerede vedtatt. Det vil si at de planmessige avgjørelsene knyttet til hvor veien skal bygges allerede er tatt. Det vil derfor ikke være mulig for Olsbu å påvirke dette i det videre. Det som gjenstår, er arbeidet med å komme til enighet med Arendal kommune om selve finansieringen av den resterende delen av veien. (...)

Når det gjelder arbeidet med å få i stand finansiering, bemerker fylkesadministrasjonen at det allerede er fattet et politisk vedtak om hvor mye penger Agder fylkeskommune skal bidra inn med. Slik fylkesadministrasjonen vurderer det, vil det da måtte anses klart

³⁸ Revisjonen har ikke funnet det dokumentert at det er gjennomført en slik vurdering av saken knyttet til næringsveien

³⁹ Andre nevner at det ikke gjaldt saken vedrørende næringsveien, men overføring av sak til analyse og plan i forbindelse med områderegulering av Eyde Material Park.

⁴⁰ E-post 16.12.2021 og e-post 14.09.2023

at Olsbu ikke vil være inhabil til å delta i selve forhandlingsarbeidet med Arendal kommune. (...)

Dersom det på et senere tidspunkt skulle oppstå saker eller spørsmål som kan få betydning for verdien av hans arealer og hans mulighet for å avhende arealene i det private markedet, må det foretas en ny habilitetsvurdering. Som eksempel kan nevnes dersom det skulle bli aktuelt å fremme en sak for politisk ledelse med sikte på å få i stand økt finansiering fra fylkeskommunens side.

Dersom det blir enighet om finansiering av veien, går prosjektet over i en ren gjennomføringsfase. Olsbu vil ikke være inhabil til å delta i denne delen av arbeidet.

Enkelte av intervjuobjektene vi har snakket med var klar over at det forelå en slik vurdering, men flertallet var ikke klar over vurderingen som ble gjennomført i 2025. Det fremstår ut ifra undersøkelsene til revisjonen at tidligere fylkesdirektør ikke har deltatt mer i arbeidet med finansieringen i etterkant av denne vurderingen, og at den ikke har ført til en realitetsendring i rollefordelingen i det videre arbeidet med fylkesvei 475.

5.1.1.1 Revisjonens vurdering

Habilitetsvurderingen datert 23. november 2021 vurderer tidligere fylkesdirektør som inhabil til å ha ansvar for etablering av ny vei mellom E18 og Arendal havn, samt andre planprosesser på arealer av betydning for etableringene i området syd for E18 med grense mot hans eiendommer. Det ble imidlertid avklart muntlig med tidligere fylkesdirektør at han var inhabil fra og med hans forespørsel om inhabilitet, 23. september 2021. Revisjonen legger dermed til grunn at fylkeskommunen har vurdert tidligere fylkesdirektør som inhabil i arbeidet med finansiering knyttet til næringsveien og arbeidet med reguleringsplanen for fv. 475.

Andre planprosesser er i vurderingen knyttet til området syd for E18 med grense mot fylkesdirektørens eiendommer. Revisjonen vurderer at grensedragningen for hvor langt inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør er uklart formulert, og forutsetter løpende vurderinger av hvilke saker fylkesdirektøren er inhabil i. Med unntak av delvis klargjøring i enkeltsaker, gjort på bakgrunn av spørsmål fra øvrige ansatte foreligger det ikke tydelige føringer for hvilke saker tidligere fylkesdirektør er inhabil til å behandle. Revisjonen mener undersøkelsene viser at det har vært uklart for fylkeskommunen hvordan inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør skal håndteres.

Videre i vurderingen av habilitet anbefales det at fylkeskommunedirektøren utnevner en stedfortreder for den tidligere fylkesdirektøren i saken som gjelder de konkrete oppgaveområdene. Ifølge referatet fra ledergruppa på samferdsel blir det informert om hvem som er satt inn i arbeidet med å utarbeide en reguleringsplan for næringsveien og hvem som skal bistå ordførerne i saken om finansiering av veien. Stedfortrederne er lagt i direkte organisatorisk linje under tidligere fylkesdirektør, men med instruks om å rapportere direkte til fylkeskommunedirektøren. For andre saker enn næringsveien er det imidlertid ikke gjort tydelige avklaringer på hvem som skal være stedfortreder for tidligere fylkesdirektør.

Revisjonen mener det fremkommer en usikkerhet i fylkeskommunen knyttet til hvem som har vært satt inn som stedfortreder i de ulike sakene, noe som blant annet viser seg i varslingsrapporten fra 2024 og habilitetsvurderingen fra 2025. I varslingsrapporten fra 2024 fremgår det at det er fylkesdirektør for analyse og plan som er satt inn som stedfortreder, og i habilitetsvurderingen som ble utført i 2025 står det at det er fylkeskommunedirektøren selv som har vært stedfortreder for tidligere fylkesdirektør i forbindelse med næringsveien. Videre viser undersøkelsene våre at det er foretatt delvise avklaringer underveis i arbeidet med ulike planer, etter forespørsel fra de ansatte.

I habilitetsvurderingen står det også at det må tas hensyn til avledet inhabilitet ved fordeling av eventuelle saker til fylkesdirektørens underordnede. Videre avklaring for håndtering av avledet inhabilitet er imidlertid ikke dokumentert. I forbindelse med stedfortrederne som ble satt inn i arbeidet med fv. 475, ble det ikke gjort avklaringer av hvilke deler av saksforberedelsen som kunne utføres av underordnede tjenestemenn. Herunder ble det ikke avklart hvilke deler av saksforberedelsen som var å anse som avgjørelser og dermed enten skulle blitt løftet opp til fylkeskommunedirektøren, overført til et sideordnet nivå eller folkevalgt organ.

Når det gjelder habilitetsvurderingen utført i 2025, konkluderes det med at tidligere fylkesdirektør for samferdsel ikke var inhabil til å delta i selve forhandlingsarbeidet med Arendal kommune. Bakgrunnen for vurderingen var at det allerede var fattet et politisk vedtak⁴¹ om hvor mye penger Agder fylkeskommune skulle bidra med. Det presiseres i vurderingen at dersom det skulle komme en ny sak opp for politisk ledelse med sikte på å få i stand økt finansiering fra fylkeskommunens side måtte det foretas en ny habilitetsvurdering.⁴²

Det konkluderes videre med at tidligere fylkesdirektør ville være habil til å delta i arbeidet med veien dersom det ble enighet om finansiering av veien, og prosjektet gikk over i en ren gjennomføringsfase.

En inhabil tjenestemann skal etter forvaltningsloven § 6 ikke tilrettelegge grunnlaget for avgjørelser i saken, eller fatte avgjørelser i saken. Dersom en inhabil tjenestemann skal kunne delta i tilretteleggelse eller ved beslutning må det være enten som følge av fvl. § 6 fjerde ledd som gjelder tilfeller hvor inhabiliteten ikke kan påvirke sakens utfall, eller med hjemmel i fvl. § 7 «dersom utsettelse ikke kan skje uten vesentlig ulempe eller skadevirkning».

Agder fylkeskommune har i habilitetsvurderingen fra 2025 ikke tatt stilling til det rettslige grunnlaget for vurderingen, men inntrykket vårt er at Agder fylkeskommune har lagt til grunn fvl. § 6 fjerde ledd. Revisjonen bemerker at bestemmelsen er en snever unntaksbestemmelse, og det burde blitt gjennomført en tydeligere vurdering av om vilkårene var oppfylt.

⁴¹ Revisjonen legger til grunn at det vises til fylkestinget vedtak i sak 41/24 vedrørende finansiering av fv. 475

⁴² Etter at tidligere fylkesdirektør var vurdert habil, behandlet fylkestinget sak 53/25 knyttet til finansiering av næringsveien fv. 475, den 21. oktober 2025. Revisjonen er ikke kjent med at det ble foretatt noen ny habilitetsvurdering, men revisjonen har heller ikke kjennskap til at tidligere fylkesdirektør har tilrettelagt beslutningsgrunnlaget i saken.

Vi mener imidlertid at habilitetsvurderingen ikke er i tråd med forvaltningsloven § 6. Fylkesadministrasjonen legger til grunn at tidligere fylkesdirektør er habil til å delta i forhandlingsarbeidet med Arendal kommune. Selv om de planmessige avklaringene er gjennomført, mener revisjonen at finansieringsarbeidet fortsatt kan påvirke fremdrift og realisering av veien. Tidligere fylkesdirektør vil være inhabil etter fvl. § 6 annet ledd uavhengig av om han faktisk vil påvirke utfallet, vurderingen baserer seg rundt om det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. På denne bakgrunn mener revisjonen at det i mars 2025 fortsatt forelå særegne forhold som var egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet i saken, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Videre vurderte fylkesadministrasjonen at tidligere fylkesdirektør var habil til å delta i selve arbeidet med byggingen av veien (gjennomføringsfasen), dersom det ble enighet om finansiering av veien. Revisjonen anser det som positivt at det ble gjennomført vurderinger for de ulike momentene i saken. Vi mener imidlertid at vurderingen burde blitt tatt etter at finansieringen var på plass, og at det burde blitt tatt en konkret vurdering av hvilke momenter som gjestod i gjennomføringsfasen. Herunder om det fortsatt var muligheter for tilpasninger og avklaringer underveis vedrørende blant annet tilknytningspunkter og muligheter for påvirkning på fremdrift. Det avgjørende i vurderingen er ikke om fylkesdirektøren faktisk ville ha påvirket utfallet, men om det foreligger særegne forhold som objektivt sett er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.

5.1.2 Varslingssaken

Den 24. januar 2024 ble det sendt inn et varsel på tidligere fylkesdirektør og spørsmål om hans involvering i ulike saker. Den 14. februar 2024 ble det også sendt inn mer informasjon i forbindelse med saken. Ifølge rutine for varslingssaker i Agder fylkeskommune skal saker som gjelder øverste administrative ledelse eller folkevalgte meldes til fylkeskommunens eksterne varslingssekretariat. I varselet stilles det spørsmål til om den inhabile fylkesdirektøren har hatt innvirkning på fylkeskommunens prosesser og behandling i følgende saker:

- Fylkeskommunens behandling av reguleringsplan tilknyttet batterifabrikken for Morrow⁴³
- Fylkesvei 475 Neskilen-Heftingsdalen
- Fylkeskommunens behandling av kommuneplan for Arendal kommune (2022)
- Regional plan for Mobilitet (vedtatt juni 2023)

Fylkeskommunen skriver i varslingsrapporten at de ikke har et fast eksternt varslingssekretariat, og at det i praksis innebærer at behandlingen av varselet settes ut eksternt, eksempelvis til et advokatfirma. Videre skriver fylkeskommunen i varslingsrapporten at «før dette gjøres bør det imidlertid foretas en innledende intern vurdering for å ta stilling til om det er elementer i saken som gir indikasjoner på at det kan foreligge kritikkverdige forhold. Dersom dette må besvares benektende, er det ikke grunn til å sette ut saken eksternt, og saken vil da kunne lukkes.»

⁴³ Reguleringsplanen for Eyde Energipark

Revisjonen er blitt informert om årsaken til at de tok opp muligheten for å foreta en innledende vurdering internt. Vi er blitt opplyst om at en ansatt på samferdsel mente at fylkeskommunen hadde kontroll på sakene som var nevnt i varselet og at tidligere fylkesdirektør ikke hadde vært involvert i disse. Ifølge intervjuobjektet ble det derfor vurdert av fylkeskommunen at det var tilstrekkelig med en intern vurdering først, i stedet for å bruke penger og ressurser på en ekstern vurdering før de hadde vurdert grunnlaget.

Dialog mellom Agder fylkeskommune og varsler viser at varsler reagerte på den interne vurderingen som skulle gjennomføres, og mente at prosessen ikke var i tråd med varslingsrutinen i fylkeskommunen. Fylkeskommunen skriver følgende tilbakemelding⁴⁴ til varsler:

(...) det er forankret opp til [fylkeskommunedirektøren] at man først skal gjennomføre interne innledende vurderinger av saken før den eventuelt settes ut eksternt. Dersom de innledende vurderingene gir indikasjoner på at det kan være grunn til å reise kritikk mot [tidligere fylkesdirektørs] involvering i saken, vil varslingssaken antakelig bli satt ut eksternt for nærmere undersøkelser og vurderinger.

Fylkeskommunen opplyste varsler om at dersom det skulle være behov for en samtale ville vedkommende bli innkalt til et møte. Varsler ble aldri kontaktet for gjennomføring av et møte i saken.

I varslingsrapporten ble habilitetsvurderingen som ble utført i 2021 lagt til grunn, men det vises til at vurderingen ble utarbeidet i 2022. Innledningsvis under fylkesadministrasjonens vurdering kommer det frem at det ble iverksatt tiltak for å sikre at tidligere fylkesdirektør ikke skulle tilrettelegge grunnlaget for, eller treffe avgjørelser i sakene som var påpekt. Det vises til at fylkesdirektør for analyse og plan ble satt inn som stedfortreder for den inhabile fylkesdirektøren.

Varslingsrapporten tar deretter for seg de fire sakene som varsler påpeker.

Når det gjelder **fylkeskommunens behandling av reguleringsplan tilknyttet batterifabrikken for Morrow** legger fylkeskommunen til grunn at varsler mener detaljreguleringsplanen for fv. 475 Neskilen-Heftingsdalen. Det skrives at det var planavdelingen som hadde ansvaret for saksbehandlingen i saken, utarbeidelse av saksfremlegg og planavdelingen som oversendte innspill til kommunen. Det konkluderes med at tidligere fylkesdirektør ikke var med på å tilrettelegge grunnlaget for, eller treffe avgjørelse i saken, og at det dermed ikke foreligger holdepunkter som tilsier at fylkesdirektøren har vært inhabil i forbindelse med prosessen.

Videre står det at Agder fylkeskommunen i saken vedrørende **fylkesvei 475 Neskilen-Heftingsdalen** i samarbeid med Arendal kommune, og med Norconsult som konsulent, har utarbeidet et forslag til detaljreguleringsplan for ny fv. 475. Videre fremgår det at Agder fylkeskommune overtok ansvaret for planarbeidet våren 2022. Det vises til at tidligere fylkesdirektør

⁴⁴ E-post av 29. februar 2024

ikke har deltatt i noen av møtene som er avholdt underveis i arbeidet, og at det er fylkeskommunedirektøren som har vært direkte involvert i sakene. Tidligere fylkesdirektør sin deltakelse i saken som gjaldt næringsveien i fylkesutvalget den 6. juni 2023⁴⁵ blir nevnt, men det presiseres at tidligere fylkesdirektør forholdt seg tro til saksfremlegget. Videre nevnes det at han selv sier at han ikke ønsker å utdype saken ytterligere da han ikke er en del av prosjektet. Varslingsrapporten konkluderer med at det ikke foreligger holdepunkter som tilsier at tidligere fylkesdirektør har vært inhabil i forbindelse med prosessen.

Varslet omhandlet også **fylkeskommunal behandling av kommuneplan for Arendal (2022)**. I varslingsrapporten fremgår det at fylkeskommunens behandling av kommuneplanens arealdel for Arendal er en sak som planavdelingen hadde ansvaret for, og at tidligere fylkesdirektør ikke var delaktig i verken saksbehandlingen eller godkjenningsflyten i saken. Det blir videre lagt til grunn at tidligere fylkesdirektør uansett ikke ville vært inhabil ved fylkeskommunens arbeid med denne type plan – som er overordnet og av generell karakter. Det vises til bestemmelsen i kommuneloven § 11-20 (2) hvor det er inntatt en bestemmelse om at folkevalgte ikke automatisk blir inhabil ved behandlingen av kommuneplan, og det legges til grunn at habilitetsvurderingen for administrativt ansatte ikke kan være strengere enn for politikere som faktisk tar de endelige beslutningene – snarere tvert imot. Det vises likevel til at det kan tenkes situasjoner hvor det foreligger et særegent forhold som er egnet til å svekke tilliten til en tjenestemanns upartiskhet i forvaltningsloven § 6 annet ledd. I rapporten konkluderes det på dette punkt at fylkeskommunen ikke kan se at det foreligger et slikt særegent forhold som skulle tilsi at tidligere fylkesdirektør var inhabil i saken.

Den siste saken som ble omtalt i varslet var **regional plan for Mobilitet**. I rapporten vises det til en vurdering som er gjort i planavdelingen vedrørende konsekvensutredning av regional plan for mobilitet. I vurderingen konkluderes det med at det ikke er nødvendig med konsekvensutredning av regional plan for mobilitet. Fylkeskommunen vurderer at det ikke kan gjelde strengere habilitetskrav for en ansatt i administrasjonen og viser igjen til kommuneloven § 11-10 (2). Videre blir det vurdert at det ikke foreligger andre særegne forhold i saken som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet, jf. fvl. § 6 annet ledd. Det presiseres at tidligere fylkesdirektør eier eiendom i Arendal som blir berørt av planen, men at det ikke i seg selv er nok. Videre nevnes det at hans bidrag inn i arbeidet har vært mer underordnet og avledet karakter ved hans deltakelse i en ressursgruppe for prosjektet.

Avslutningsvis konkluderer fylkeskommunen med at det ikke foreligger omstendigheter i saken som tilsier at tidligere fylkesdirektør har vært med på å treffe avgjørelser eller tilrettelagt grunnlaget for avgjørelser i noen av de nevnte sakene. Videre konkluderes det med at tidligere fylkesdirektør ikke har brutt lovfestede habilitetsregler i forbindelse med fylkeskommunens involvering i sakene. Fylkesadministrasjonen vurderer heller tvert imot at det «fremstår som at både tidligere fylkesdirektør og fylkeskommunen har tatt potensielle habilitetsutfordringer på alvor og satt inn nødvendige tiltak for å hindre at det skal sås tvil om hans habilitet». Varslingssaken blir anbefalt lukket uten ytterligere tiltak.

⁴⁵ Sak 80/23. <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/b321d3b3-6f06-42ce-80ea-dac26bdaa2ad>

5.1.2.1 Revisjonens vurdering

Ifølge rutine for varslingssaker⁴⁶ i Agder fylkeskommune skal saker som gjelder øverste administrative ledelse eller folkevalgte meldes til fylkeskommunens eksterne varslingssekretariat.

Ifølge fylkeskommunen ble det vurdert at de ansatte hadde kontroll på sakene, og at fylkesdirektøren ikke hadde vært involvert i disse. Revisjonen mener fylkeskommunen burde satt ut saken til et eksternt firma, med bakgrunn i varslingsrutinen.

I varslingsrapporten ble habilitetsvurderingen som ble utført i 2021 lagt til grunn, men det er en gjennomgående feil i rapporten at det legges til grunn at denne ble utarbeidet i 2022. Innledningsvis under fylkesadministrasjonens vurdering kommer det frem at det ble iverksatt tiltak for å sikre at tidligere fylkesdirektør ikke skulle tilrettelegge grunnlaget for, eller treffe avgjørelser i sakene som er påpekt. Det vises til at fylkesdirektør for analyse og plan ble satt inn som stedfortreder for den inhabile fylkesdirektøren. Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som tilsier at det foreligger noen vurdering eller notat om at vedkommende ble satt inn som stedfortreder i 2021. Som vi kommer tilbake til under er det ansatte i fylkeskommunen som etterspør klarhet i hvem som kan behandle sakene *Eyde Material park* og *Arendal kommuneplan*. Hvordan reguleringsplanen for fv. 475 blir håndtert gjennom to stedfortredere organisert under fylkesdirektøren nevnes ikke i varslingsrapporten. Revisjonen mener dette støtter våre vurderinger knyttet til hvor uklart det har vært for de ansatte hvilke saker tidligere fylkesdirektør har vært inhabil i og hvem som skulle håndtere sakene som tidligere fylkesdirektør var inhabil til å behandle.

Varslingsrapporten tok deretter for seg de fire sakene som varsler påpekte.

Når det gjaldt **fylkeskommunens behandling av reguleringsplan tilknyttet batterifabrikken for Morrow** la fylkeskommunen til grunn at varsler mente behandling av detaljreguleringsplanen for fv. 475 Neskilen-Heftingsdalen⁴⁷. Revisjonen bemerker at varsler har vist til reguleringsplanen knyttet til batterifabrikken Morrow og at vurderingen som ble foretatt dermed er knyttet opp til en annen reguleringsplan enn hva varsler siktet til. Videre konkluderte fylkesadministrasjonen med at det ikke forelå holdepunkter som tilsa at fylkesdirektøren var inhabil i forbindelse med prosessen som gjaldt detaljreguleringsplanen for fv. 475. Revisjonen bemerker at vurderingen dermed står i motsetning til habilitetsvurderingen⁴⁸ som ble gjort vedrørende habiliteten til tidligere fylkesdirektør som erklærer ham inhabil i nettopp planprosessen rundt fv. 475.

Det ble deretter foretatt en ny vurdering av den samme reguleringsplanen knyttet til **fylkesvei 475 Neskilen-Heftingsdalen** som varsler påpekte. I vurderingen ble det nevnt at fylkesdirektøren deltok i saken som gjaldt næringsveien i fylkesutvalget den 6. juni 2023, men at han forholdt seg tro til saksfremlegget. Avslutningsvis ble det konkludert med at det ikke forelå

⁴⁶ Agder fylkeskommune, *Rutine for intern varsling av kritikkverdige forhold*, vedtatt av HAMU i 2020.

⁴⁷ I Agder fylkeskommunes rolle som høringspart

⁴⁸ Utarbeidet i 2021

holdepunkter som tilsa at tidligere fylkesdirektør var inhabil i forbindelse med prosessen. Revisjonen bemerker at konklusjonen dermed ikke er i tråd med habilitetsvurderingen⁴⁹ som er gjort av tidligere fylkesdirektør.

Videre tok varslingsrapporten for seg den **fylkeskommunale behandling av kommuneplan for Arendal (2022)**. I varslingsrapporten fremgår det at fylkeskommunens planavdeling hadde ansvar for saken, og at tidligere fylkesdirektør ikke var delaktig i behandlingen. Det er ikke undersøkt i hvilken grad samferdsel var involvert i behandlingen av kommuneplanen, og revisjonen mener håndtering av avledet inhabilitet burde blitt vurdert.

I vurderingen legges det videre til grunn at «habilitetsvurderingen for administrativt ansatte ikke kan være strengere enn for politikere som faktisk tar de endelige beslutningene – snarere tvert imot». Kommuneloven angir særskilte habilitetsregler for folkevalgte og ansatte i kommunen og fylkeskommunen, jf. kommuneloven §§ 11-10 og 13-3. Videre gjelder bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningslovens kapittel 2 ved behandlingen av saker i kommunens og fylkeskommunens folkevalgte organer og i administrasjonen. Revisjonen mener det ikke foreligger rettslig grunnlag for å legge til grunn en ulik «strenghetstolkning» av reglene basert på om tjenestemannen opptrer som folkevalgt eller som administrativt ansatt.

Videre ble det lagt til grunn at fylkesdirektøren uansett ikke ville vært inhabil ved en slik type plan, da den er overordnet og av generell karakter. I vurderingen nevnes det at det kan tenkes situasjoner hvor det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til en tjenestemanns upartiskhet i forvaltningsloven § 6 annet ledd. Revisjonen mener det mangler en vurdering av om det foreligger slike særegne forhold før det konkluderes med at særegne forhold ikke er tilstedeværende i saken.

Den siste saken som ble omtalt i varslet var **regional plan for Mobilitet**. Det ble vurdert at det ikke forelå andre særegne forhold i saken som var egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet, jf. fvl. § 6 annet ledd.

Revisjonen vurderer at vurderingene knyttet opp mot habilitet i saken bygger på en for snever tolkning av habilitetsreglene, og forhold knyttet til avledet inhabilitet er ikke vurdert. Vi mener varsler burde blitt kontaktet for utfyllende informasjon, samt for å vise at varsler ble tatt på alvor. Saken ble ikke satt ut eksternt i tråd med varslingsrutinen, noe den burde blitt all den tid det var varslet på en fylkesdirektør⁵⁰. Varslingssaken ble lukket uten ytterligere tiltak. Revisjonen vurderer at saken ikke ble tilstrekkelig undersøkt, og påpeker hvor sentralt det er for at varslingsinstituttet skal fungere at det er trygt å varsle, samt at varsler må oppleve å bli tatt på alvor og fulgt opp på en forsvarlig måte.

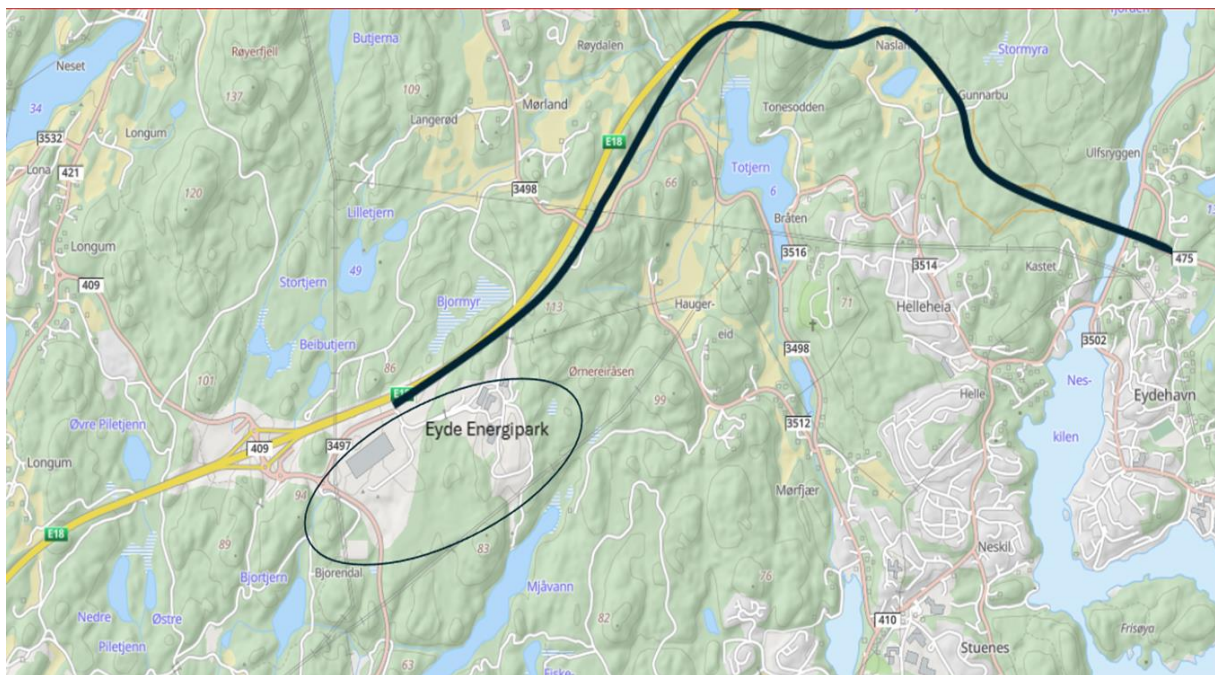
⁴⁹ Utarbeidet i 2021

⁵⁰ Rutine for intern varslings av kritikkverdige forhold punkt 3.1; *Varsling om kritikkverdige forhold som involverer øverste administrative ledelse eller folkevalgte, skal meldes til fylkeskommunens eksterne varslingssekretariat.*

5.1.3 Morrow Batteries – Eyde Energipark

Revisjonen vurderer at saken knyttet til reguleringsplanen for Eyde Energipark faller inn under «andre planprosesser på arealer av betydning for etableringene i området syd for E18 med grense mot hans eiendommer» som vurdert i habilitetsvurderingen fra november 2021. Etableringer i området syd for E18 grenser ikke i noen tilfeller til tidligere fylkesdirektør sin eiendom, og revisjonen legger til grunn at Agder fylkeskommune har ment å avgrense gjennom formuleringen «planprosesser på arealer av betydning for etableringene i området syd for E18».

Habilitetsavgrensningen innebærer at behandling av planer knyttet til Eyde Energipark måtte organiseres slik at fylkesdirektøren ikke deltok ved tilretteleggelse av beslutningsgrunnlaget eller fattet avgjørelser i saken og at underordnede ikke fattet avgjørelser i saken på bakgrunn av avledet inhabilitet.



5.1.3.1 Faktiske forhold

I mai 2020 ble det kjent at det var ønskelig å etablere en storskala batterifabrikk i Agder, som i fullskala drift kunne tilføre distriktet rundt 2 000 arbeidsplasser. Østre Agders regionråd fattet enstemmig vedtak⁵¹ om å arbeide sammen for å finne fram til det beste tomtealternativet for etableringen.

Selskapet Morrow Batteries presenterte kriterier for valg av lokasjon, herunder tilgjengelig tomtestørrelse (500-700 daa), tomtens egnethet, reguleringer og tillatelser, miljø- og økologi forhold, tilgang på kraft og nett/infrastruktur, tilgang på vann for kjøling, logistikk (vei, havn, jernbane), avstand til internasjonal flyplass, og nøkkelleverandører, nærhet til universiteter og kompetansemiljøer og attraktivitet for utenlandske spesialister.⁵² Det ble forventet at beslutning

⁵¹ <https://www.ostreagder.no/wp-content/uploads/2020/06/Referat-styremote-200529.pdf>

⁵² <https://www.ostreagder.no/wp-content/uploads/2020/06/presentasjon-Morrow-Batteries.pdf>

om lokasjon ville bli avklart i løpet av 2020. Arendal kommune opprettet i den forbindelse en administrativ gruppe som skulle arbeide med å få etablert batterifabrikken i kommunen.

Etter at Morrow Batteries henvendte seg til kommunene i Agder med ønske om etablering, var det omfattende medieomtale av industrisatsningen. Prosjektet ble omtalt som en investering uten sidestykke i regionen, med betydelige ringvirkninger for eksisterende næringsliv. Det ble blant annet pekt på forventninger om økt sysselsetting, økte skatteinntekter og positiv påvirkning på velferd og lokalsamfunn som følge av økt aktivitet i næringslivet. Produksjonen ble i mediene omtalt som avhengig av robust infrastruktur, herunder velfungerende havn, tilgang på ren energi, store vannmengder, store arealer til både fabrikk og tilknyttet virksomhet, og god tilgang på arbeidskraft.⁵³

Arendal kommune tok kontakt med Skellefteå i Sverige, hvor selskapet Northvolt hadde etablert en batterifabrikk, for erfaringsutveksling. Kommunen ble kjent med at batterifabrikken kunne føre til etablering av andre virksomheter som kunne være underleverandører eller samarbeidspartnere med fabrikk. I Skellefteå ble det estimert opp til 9000 tilknyttede arbeidsplasser som følge av etableringen.

I desember 2020 valgte Morrow Batteries Arendal kommune som lokasjon for Norges første storskala batterifabrikk. Forventningene til prosjektet var store, og det ble vist til opp mot 2 000 arbeidsplasser samt betydelige lokale og regionale ringvirkninger. Kommunen la til grunn at etableringen ville ha stor betydning for arbeidsplasser, boligmarked og næringsutvikling i Arendal og regionen rundt. Ordføreren i Arendal kommune uttalte i media at ringvirkningene kunne og ville bli «enorme» både for Arendal og for Sørlandet. Videre uttalte han;

*Ved å tilrettelegge for etableringen av Morrow Batteries, viser analyser at kommunen kan få 4 ganger så mange arbeidsplasser som selve batterifabrikken gir. Det vil bety enormt mye for lokalsamfunnet vårt og for Sørlandet i årene som kommer.*⁵⁴

I medieoppslag ble det også pekt på at politikerne måtte forberede seg på en annen kommunal virkelighet preget av sterk vekst, ikke bare i arbeidsplasser, men også i forbindelse med blant annet boligutbygging og infrastruktur. Medieoppslagene viste til forventninger om flere tusen nye arbeidsplasser, etableringer rundt fabrikk og all tilflytting som ville følge med. Dette ble av enkelte ansett som en særdeles gledelig nyhet for eksisterende bedrifter, butikker, restauranter og andre. Det ble fremhevet at det utvilsomt ville bli knoppskyting og nyetableringer i kjølvannet av hovedfabrikken, samt at utviklingen av «batteri-kysten» ble løftet opp.⁵⁵

I januar 2021 ble det publisert et leserinnlegg der det blant annet ble redegjort for de store volumene og den omfattende logistikken som måtte på plass i tilknytning til utbyggingen i Eyde Energipark, samt transport mellom området og Arendal havn. Det ble også her vist til betydelige

⁵³ Agderposten, 03.08.2020, [Arendal perfekt for ny batterifabrikk](#)

⁵⁴ Agderposten, 23.12.2020, [Arendal får batterifabrikken](#)

⁵⁵ Agderposten, 23.12.2020, [Slik reagerer de på nyheten: - Det er historisk sus over dette](#)

ringvirkninger, befolkningsvekst og behov for koordinert planlegging, blant annet gjennom en ny næringsplan og samhandling mellom innbyggerne, kommune, fylkeskommune, stat, næringsliv, og øvrige kommuner i regionen.⁵⁶

Da Arendal kommune i desember 2020 inngikk intensjonsavtale med Morrow Batteries om etablering av batterifabrikk i Eyde Energipark, var det lagt inn i avtalen at Morrow Batteries ved behov skulle få tilgang til arealet disponert av Agder Renovasjon IKS. Intensjonsavtalen inneholdt også forventninger om etablering av en ny vei mellom E18 og Eydehavn.

Den 14. desember 2020⁵⁷ ble det meldt oppstart av planarbeid og høring av planprogram for områdeplanen for Eyde Energipark. Agder fylkeskommune ga innspill til oppstart av planarbeidet og planprogrammet i brev datert 29. januar 2021. Av en saksbehandlingsmerknad fra samferdselsområdet⁵⁸ fremgår det at samferdsel ikke har noen merknader til planprogrammet, men at planen måtte sees i sammenheng med videreføring av ny vei til Eydehavn.

Den 21. januar 2021 sendte tidligere fylkesdirektør et notat til Samferdselsdepartementet med invitasjon til samarbeid om ny vei mellom Eyde Energipark og Arendal havn. I notatet skriver han at;

Det er etablert eller under etablering store industrisatsinger i Agder som vil bidra til ønsket omstilling i næringslivet. Selskapene Morrow Batteries AS sin planlagte batterifabrikk i Arendal og Biozin AS og Bergene Holm AS sine satsinger i Åmli er nøkkelbedrifter i denne prosessen, men det forventes at disse vil skape store ringvirkninger og andre etableringer vil komme til.

Planlegging og forhandlinger mellom Arendal kommune og Morrow Batteries pågikk gjennom vinteren og frem til endelig avtale ble inngått i mai 2021. Arendal bystyre godkjente opsjonsavtale med Morrow Batteries i sak 21/119⁵⁹. Avtalen som Arendal kommune inngikk med Morrow Batteries om salg av tomt til batterifabrikk ga Morrow Batteries rett til å inngå festekontrakt med Arendal kommune på det arealet Agder Renovasjon IKS disponerer i Heftingsdalen. Avtalen er ifølge Arendal kommune tydelig på at arealet Agder Renovasjon IKS disponerer var nødvendig for å realisere Morrow Batteries AS sine ambisjoner.

Områderegeringsplanen for Eyde Energipark ble lagt ut til offentlig ettersyn 16. juni 2021. Fylkesutvalget avga uttalelse til planforslag i sak 103/21.⁶⁰ I saksfremlegget lå det også et notat⁶¹ til Arendal kommune fra avdelingen for strategi og mobilitet under samferdselsområdet,

⁵⁶ Agderposten, 27.01.2021, [Batterifabrikk i Arendal – hva gjør vi nå fremover?](#)

⁵⁷ Det ble varslet oppstart av områdeplan for Arendal næringspark øst, med veiforbindelse til Neskil, Eydehavn, 10.07.20. Deler av område inntatt i nevnte områdeplan ble etter hvert inntatt i områdeplanen for Eyde Energipark, og området som etter hvert ble regulert til vei mellom Eyde Energipark til Neskil, Eydehavn ble skilt ut i egen reguleringsplan.

⁵⁸ Public360, 21.01.2021

⁵⁹ <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F7C683B40-A9C1-4ED8-9BC5-0335DD68C780>

⁶⁰ Møtedato 31.08.2021

⁶¹ Datert 03.05.2021

vedrørende transportutfordringer i Arendal som følge av forventet befolknings- og trafikkvekst i byområdet Arendal/Grimstad. Notatet skal være et resultat fra et møte mellom fylkeskommunen og Arendal kommune. Notatet belyser transportutfordringer og sendes som faglig grunnlag til kommunens politiske sak (kommuneplanmeldingen).

Revisjonens undersøkelser viser at det ble reagert internt på notatet⁶²;

Dette brevet sendt til Arendal kommune oppfatter jeg utrolig uheldig for fylkeskommunen, og setter fylkeskommunen i et dårlig lys. (...) Dette fordi avgjørelsen om etablering av batterifabrikken for Morrow Batteries i Arendal formelt sett ikke er avgjort. (...) Mitt spørsmål blir da. Hvordan skal fylkeskommunen stille seg i vurderingen av den fremtidige saken detaljplan og konsekvensutredningen, når fylkeskommunens positive holdning allerede er gitt?

Som svar⁶³ på spørsmålet vises det til at Agder fylkeskommune er;

... en regional utviklingsaktør som spiller på mange virkemidler og strenger. Når det gjelder batterifabrikken og notatet, som jeg synes er godt, verken kan eller skal vi late som om vi er nøytrale. Fylkesordføreren og politikere for øvrig er aktivt inne, vår egen fylkesdirektør⁶⁴ sitter i styringsgruppen, «avdelingsleder» er involvert, og vegfag fra oss er involvert.

I varslingsaken som ble sendt til Agder fylkeskommune i 2024 ble det også vist til notatet om transportutfordringer i Arendal. Varsleren reagerte på at notatet omtalte etableringen av batterifabrikken som om den allerede var en realitet, til tross for at reguleringsplanarbeidet og konsekvensutredningen på dette tidspunktet nylig var påbegynt. Vedkommende reagerte også på at en avdeling som arbeider med infrastruktur for samferdsel/mobilitet skulle uttale seg positivt til en næringsetablering på et tidlig stadium. I varselet nevnes det at et avsnitt i notatet om «fritak» fra ABC-prinsippet senere er gjengitt i sin helhet i fylkeskommunens saksutredning til politisk behandling av reguleringsplanen for Eyde Energipark. Varsler opplevde at saken ble «tatt ut» av ordinær saksbehandlingsprosedyre, og at fylkeskommunens innstilling til saken i realiteten ble avgjort før saken kom til offentlig ettersyn.

Når det gjelder informasjon som kommer frem i e-postkorrespondansen den 31. mai 2021 om at samferdselsdirektøren satt i en styringsgruppe i forbindelse med batterifabrikken, viser revisjonens undersøkelser at tidligere fylkesdirektør ikke har deltatt i en slik gruppe. Tidligere fylkesdirektør uttaler selv ved spørsmål om han var med i en styringsgruppe, prosjektgruppe eller lignende for etablering av batterifabrikken:

Kommunen etablerte og inviterte til en bred tverrfaglig gruppe som skulle støtte kommunen i arbeidet med Morrow. Tror det var en gruppe på ca. 30 personer. Jeg mener å huske at jeg stod på en innkalling helt i starten. Kanskje jeg var på ett oppstartsmøte,

⁶² E-post datert 27.05.21

⁶³ E-post datert 31.05.2021

⁶⁴ Tidligere fylkesdirektør på samferdsel

men fylkeskommunen ble i det videre arbeidet representert fra næringsavdelingen og analyseavdelingen med en utpekt rådgiver som koordinator. En av oppgavene var blant annet å medvirke til en ringvirkningsanalyse som Menon skulle utarbeide.

Arendal kommune har opplyst at de opprettet en styringsgruppe sommeren 2020 som jobbet med batterifabrikken, men at gruppen hadde deltakere fra kommunen og at fylkeskommunen ikke var involvert i dette.

Det foreligger en saksbehandlingsmerknad⁶⁵ fra samferdselsområdet på områderegeringsplanen i Public360, datert januar 2022, og dermed etter at fylkesutvalget kom med en uttalelse til områdeplanen i sak 103/21. Reguleringsplanen for Eyde Energipark ble behandlet og vedtatt av bystyret i Arendal kommune i sak 22/26⁶⁶ den 3. mars 2022.

5.1.3.2 Revisjonens vurdering

5.1.3.2.1 Hvordan forholdt fylkesdirektøren seg til sin inhabilitet i saken knyttet til regulering av Eyde Energipark, og har han tilrettelagt eller fattet avgjørelser i saken?

Tidligere fylkesdirektør var ikke vurdert inhabil på det tidspunkt Agder fylkeskommune fikk områderegeringen knyttet til Eyde Energipark til høring eller offentlig ettersyn. Samtidig har tidligere fylkesdirektør selv opplyst at han var å anse som inhabil fra juni 2021.

Revisjonen har ikke funnet dokumentasjon som tilsier at fylkesdirektøren har tilrettelagt grunnlaget for avgjørelser eller fattet avgjørelse i forbindelse med områderegeringen av Eyde Energipark på tidspunktet saken var til behandling i Agder fylkeskommune. Revisjonen vurderer dermed at tidligere fylkesdirektør ikke har opptrådt i strid med forvaltningslovens habilitetsbestemmelser for denne saken.

5.1.3.2.2 Hvordan forholdt andre seg til fylkesdirektørens inhabilitet i saken knyttet til Eyde Energipark og har tjenestemenn underordnet tidligere fylkesdirektør fattet avgjørelser i saken?

Revisjonen bemerker at underordnede tjenestemenn kan tilrettelegge grunnlaget for avgjørelser i saken, men at de ikke kan fatte avgjørelser i saken. Begrepet avgjørelser skal forstås vidt, og omfatter mer enn den endelige avgjørelsen. Avgjørelser som helt eller delvis tar stilling til eller legger avgjørende føringer for realitetene i saken bør imidlertid underordnede være avskåret fra å fatte. Begrunnelsen for reglene om avledet inhabilitet er at det kan stilles spørsmål ved om den underordnede står like fritt som ellers, og at det derfor kan være egnet til å svekke tilliten til de underordnede upartiskhet i saken.

⁶⁵ Saksbehandlingsmerkningen berører blant annet byggegrenser og formålsgrenser. Videre knytter den seg til ny rundkjøring øst for renovasjonsanlegget som blir hovedatkomst til den østlige delen av Eyde Energipark, og at krysstypen må avklares. Videre forutsettes det at arbeidet knyttet til mobilitet og trafikkanalyser blir et større tema i reguleringsarbeidet med ny vei til Eydehavn, og at det ikke er usannsynlig at arbeidet med ny vei til Nesken kan føre til at planen må justeres.

⁶⁶ <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2FDFACE44E-3191-45B2-B299-391915642F68>

Dokumentasjonen viser at samferdselsområdet i perioden før inhabiliteten ble formelt avklart⁶⁷, produserte faglige notater og bidro med innspill knyttet til etableringen av batterifabrikken og områdereguleringsplanen. Notatet knyttet til transportutfordringer i Arendal er utarbeidet og signert av underordnede tjenestemenn i mai 2021, men legges også ved saken som behandles i august 2021⁶⁸ i fylkesutvalget. I tillegg er deler av notatet gjengitt i fylkeskommunens saksutredning ved politisk behandling av reguleringsplanen. Revisjonen vurderer at underordnede tjenestemenn har lagt visse føringer for fylkeskommunens standpunkt i etableringen av batterifabrikken, og herunder reguleringsplanen, men at føringene er gitt før tidligere fylkesdirektør var erklært inhabil. Samtidig er notatet videreført, og tidligere fylkesdirektør har selv opplyst at han var å anse som inhabil fra juni 2021. Notatet er ikke en formell uttalelse i seg selv, da det formelt sett er den politisk behandlede saken som anses som Agder fylkeskommunens innspill i arbeidet med reguleringsplanen. Revisjonen vurderer imidlertid notatet som uheldig, med bakgrunn i at tidligere fylkesdirektør anså seg selv som inhabil fra juni 2021, og at hans inhabilitet kan være egnet til å svekke tilliten til de underordnedes upartiskhet i saken. Revisjonen mener det innebærer en risiko for at underordnede tjenestemenn har videreført vurderinger og føringer etablert i en periode hvor habilitetsspørsmålet ikke var tilstrekkelig håndtert. Vi vurderer imidlertid at notatet ikke kan anses som en avgjørelse i forvaltningslovens § 6 sin forstand.

På bakgrunn av at saksfremlegget for Agder fylkeskommunes uttalelse er godkjent og signert av fylkeskommunedirektøren og fylkesdirektør for analyse og plan, og dermed endelig behandlet av fylkesutvalget vurderer revisjonen at underordnede tjenestemenn kun har tilrettelagt for avgjørelse i saken. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at underordnede tjenestemenn ikke har fattet avgjørelser i saken knyttet til reguleringen av Eyde Energipark.

5.1.3.3 Revisjonens delkonklusjon

Revisjonen har vurdert at tidligere fylkesdirektør ikke har deltatt i tilretteleggelse av grunnlaget for avgjørelser eller fattet avgjørelser i strid med habilitetsreglene i saken knyttet til område-regulering av Eyde Energipark.

Revisjonen har på bakgrunn av vurderingen konkludert med at den tidligere fylkesdirektør ikke har handlet i strid med forvaltningslovens habilitetsregler i saker knyttet til Eyde Energipark.

Vi har vurdert det som uheldig at tjenestemenn underordnet den inhabile fylkesdirektøren utarbeidet et eget notat som belyste transportutfordringer og som delvis ga føringer for hvordan Agder fylkeskommune stilte seg til batterifabrikken. Notatet ble også brukt i tiden etter at tidligere fylkesdirektør anså seg selv som inhabil og revisjonen mener det innebærer en risiko for at underordnede tjenestemenn har videreført vurderinger og føringer etablert i en periode hvor habilitetsspørsmålet ikke var tilstrekkelig håndtert. Videre har underordnede tjenestemenn

⁶⁷ September 2021

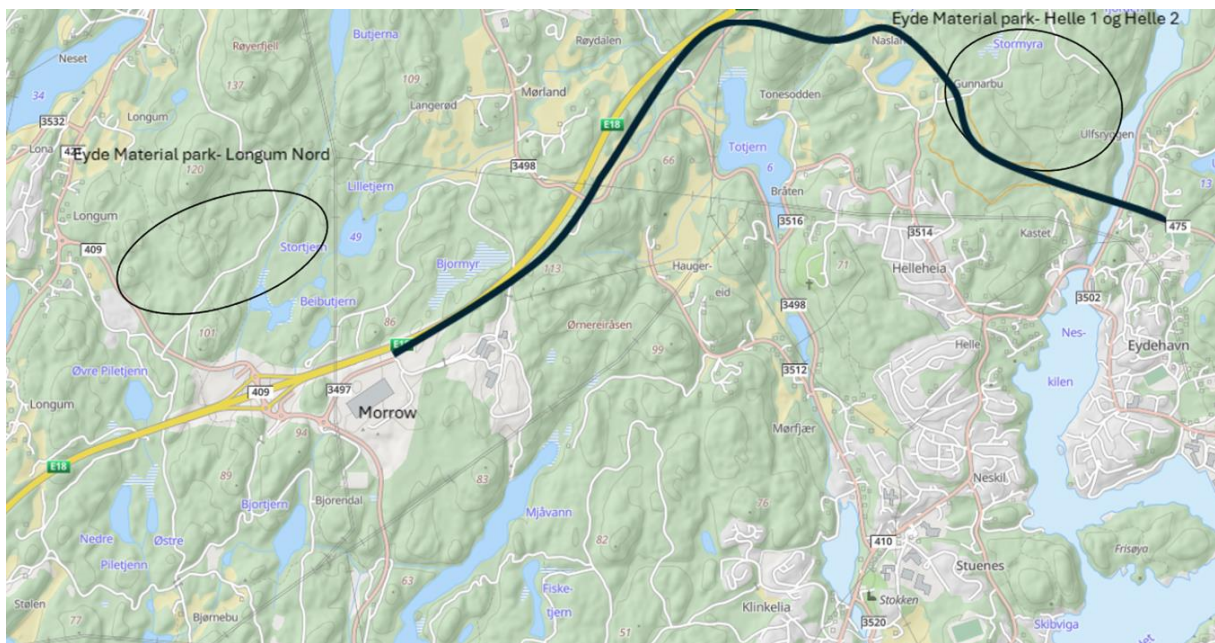
⁶⁸ Sak 103/21, 31.08.2021

bidratt med faglige innspill og tilrettelegging, men revisjonen vurderer at det ikke er fattet avgjørelser av underordnede tjenestemenn i saken knyttet til områderegulering av Eyde Energi-park.

På bakgrunn av vurderingen konkluderer vi med at Agder fylkeskommune har håndtert habiliteten til tidligere fylkesdirektør i tråd med habilitetsreglene i forvaltningsloven og interne etiske retningslinjer.

5.1.4 Longum nord – Eyde Material Park

Revisjonen vurderer at saken knyttet til reguleringsplanen for Eyde Material Park faller utenfor «andre planprosesser på arealer av betydning for etableringene i området syd for E18 med grense mot hans eiendommer» som vurdert i habilitetsvurderingen fra november 2021. Reguleringsplanen er imidlertid en regulering av blant annet⁶⁹ tidligere fylkesdirektør sine eiendommer og tidligere fylkesdirektør anses derfor som inhabil med grunnlag i forvaltningsloven § 6 første ledd.



5.1.4.1 Faktiske forhold

Tidlig på 2000-tallet pågikk arbeidet med ny E18 forbi Arendal. Underveis i prosessen ble det foreslått å etablere en tverrvei mellom Krøgenes og opp til Longum. Ved en slik løsning ville eiendommen til tidligere fylkesdirektør bli direkte berørt. Aust-Agder fylkeskommune vurderte ham derfor som inhabil i hele planprosessen.⁷⁰

⁶⁹ Områdereguleringen av Eyde Material Park omfatter flere næringsområder, herunder også Helle 1 og Helle 2

⁷⁰ Se nærmere om dette i punkt 5.1.1

Revisjonen er blitt opplyst om at Arendal kommune tidligere skal ha henvendt seg til tidligere fylkesdirektør med tanke på en mulig utbygging av boligområde på hans eiendommer. Tidligere fylkesdirektør skal imidlertid ikke ha ønsket en slik utvikling.

Tidligere fylkesdirektør har opplyst til revisjonen at ny E18 ble åpnet i 2019, og at det ble etablert et turområde med nye lysløyper på hans eiendommer, som ble åpnet rundt 2020/2021. Han har videre forklart at det ble lagt ned store ressurser i disse løypene, og at han derfor ikke oppfattet det som sannsynlig at Arendal kommune ville omdisponere hans eiendommer til næringsformål. I forbindelse med etableringen av Morrow Batteries hadde han også inntrykk av at alle etableringer knyttet til batterifabrikken skulle skje på sørsiden av E18.

Revisjonen har fått opplyst at det ble avholdt et møte mellom Agder Renovasjon IKS og Arendal kommune i desember 2020, hvor eiendommene til den tidligere fylkesdirektøren allerede da skal ha blitt nevnt som et mulig alternativ for flytting av renovasjonsselskapets virksomhet. Av e-post⁷¹ fra Arendal kommune til Agder Renovasjon IKS fremgår det at kommunen holdt renovasjonsselskapet løpende orientert om arbeidet med etableringen av batterifabrikken i Eyde Energipark. Daglig leder i Agder Renovasjon IKS deltok ifølge e-posten i den kommunale prosjektgruppen som utarbeidet tilbudet til Morrow Batteries.

Av Morrows masterplan fremgår det at etableringen utfordret Agder Renovasjon IKS' videre utvikling. I e-posten inviteres representantskapet, styret og daglig i Agder Renovasjon IKS til felles møte 9. april 2021.

På møtet ble det presentert et scenario der Morrow Batteries kunne få behov for Agder Renovasjon IKS sitt areal. Det ble da lagt frem alternativ for flytting av Agder Renovasjon IKS sin virksomhet til en annen lokasjon. To alternative lokasjoner ble presentert; Agderparken Nord og Skrubbedalen. Det ble videre opplyst at det skulle gjennomføres et forprosjekt som skulle avklare en optimal løsning for Agder Renovasjon IKS sin virksomhet og arealbehov på en ny lokasjon.

Representantskapet i Agder Renovasjon IKS behandlet saken i møte 13. april 2021. Av møteprotokollen fremgår det at forprosjektet for vurdering av ny lokasjon skulle starte med møte 15. april 2021. Videre står det i protokollen at ulike lokaliteter var utpekt, hvor blant annet Agderparken Nord ville bli vurdert. Representantskapet tok informasjonen om etablering av batterifabrikken til orientering.

Arendal Eiendom KF tok før sommeren 2021 kontakt med tidligere fylkesdirektør for samferdsel for å avklare om han ville vurdere salg av eiendommen hans, som Agder Renovasjon IKS hadde pekt ut som aktuelt areal ved flytting. Tilbakemeldingen fra tidligere fylkesdirektør var at det kunne være aktuelt, og i juni 2021 ble det sendt e-post hvor møte ble avtalt. Møtet ble avholdt 21. juni 2021. Revisjonen er blitt informert om at den tidligere fylkesdirektøren ønsket

⁷¹ Datert 23. mars 2021

å vurdere saken og ba om et tilbud. Den 2. juli ble det oversendt tilbud om kjøp av eiendommen fra Arendal Eiendom KF.

Mulighetsstudie for ny lokalisering av Agder Renovasjon IKS ble gjennomført i perioden fra første møte i prosjekt- og referansegruppen 27. april 2021 til sjette og siste møte i prosjektgruppen 30. juni 2021, og med etterfølgende rapport fra EiPro AS⁷²

I mulighetsstudien trekkes det frem tre mulige lokasjoner for flytting av renovasjonsselskapet;

- Agderparken Nord – ved Frolandsveien/Bråstadlina
- Skrubbedalen – ved Stoa
- Areal vest for E18 – ved Longum

For arealet vest for E18 ved Longum fremgår det at området ikke var arealdisponert, men at det ble ansett som en aktuell mulighet og skulle undersøkes. Videre står det at området eies av private grunneiere og at det er opprettet dialog om arealene.

Etter sommeren 2021 ble dialogen mellom tidligere fylkesdirektør og Arendal Eiendom KF gjenopptatt, og fortsatte utover høsten. Av e-postkorrespondanse mellom partene 2. og 3. august stilles det spørsmål fra Arendal Eiendom KF om den tidligere fylkesdirektøren har vurdert noe rundt salget. Tidligere fylkesdirektør svarer:

Ryktene om disse arealene går fort i bransjen og vi har i løpet av sommeren fått henvendelser fra flere store aktører som er svært interessert i arealene. Uten at vi har hatt noen forhandlinger eller gjort det mer konkret tilbyr flere av aktørene uoppfordret foreløpige tilbud som ligger langt over det som er tilbudet fra dere. Det viser at arealene vil være svært ettertraktet slik de vil bli liggende nært til batterifabrikken og nært E18/E18krysset. Det er ikke tilsvarende arealer i området.⁷³

Det fremgår av e-postkorrespondanse⁷⁴ mellom tidligere fylkesdirektør og Arendal Eiendom KF at han er «blitt kontaktet av flere andre utviklere som ser store muligheter for utvikling av områdene». Den tidligere fylkesdirektøren avslutter i e-posten forhandlingene med Arendal Eiendom KF.

Arendal bystyre behandlet saken om flytting av Agder Renovasjon IKS i sak 21/167 den 30. september 2021, etter forutgående behandling i formannskapet 22. september 2021⁷⁵. Av saksfremlegget fremgår det at Agder Renovasjon IKS under arbeidet med mulighetsstudien hadde ytret et ønske om tomt på motsatt side av E18 i forhold til dagens lokasjon. Videre fremkommer det at siden renovasjonsselskapet selv var så tydelig på at de ønsket seg tomt på motsatt side av E18 så fant rådmannen grunn til å utrede alternativet Longum videre. Det fremgår så at arealet

⁷² Rapport om mulighetsstudie om ny lokalisering for Agder Renovasjon IKS s. 20, datert 19.08.2021

⁷³ Tidligere fylkesdirektør har i senere tid sagt at «Det har blitt omtalt at jeg forhandlet med flere i denne perioden. Det er upresist. Det riktige er at min nabo fikk en tlf-henvendelse og jeg fikk en henvendelse fra en større entreprenør. Ingen av dem var aktuelle å forhandle med.»

⁷⁴ Datert 21.09.21

⁷⁵ Sak 21/99

var i privat eie, men at rådmannen hadde bedt Arendal Eiendom KF om å innlede forhandlinger med grunneierne om kjøp av området.

Videre står det:

Som rådmannen har redegjort for i kommuneplanmeldingen 2021, behandlet i bystyret 2. september 2021 vil etableringen av batterifabrikk naturlig utløse behov for betydelig mer næringsareal i Arendal kommune enn det selve batterifabrikken trenger. Arealer nær Eyde Energipark vil være særlig aktuelle. For eksempel vil det være aktuelt å tilby næringsareal til virksomheter som kan nyttiggjøre seg spillvarme fra batteriproduksjonen. Dersom det lykkes å få ervervet og regulert arealer på motsatt side av E18 sett i forhold til der Agder Renovasjon holder til i dag til næring/avfallsanlegg, vil det derfor være hensiktsmessig å se på langt større arealer enn det Agder Renovasjon vil trenge.

Bystyret fattet følgende vedtak i sak 21/167:

Arendal bystyre tar til orientering den framlagte mulighetsstudien om flytting av Agder renovasjon IKS.

Arendal bystyre vedtar å be rådmannen i samarbeid med Arendal Næringsselskap AS utrede videre de 3 tomtealternativene beskrevet i mulighetsstudien tilstrekkelig til at det kan gjennomføres forhandling mellom Arendal kommune og Agder Renovasjon IKS om tomt for nytt avfallsanlegg. Grunnlaget for utredningen skal være 150 dekar flatsprengt tomt med nødvendig infrastruktur frem til tomtegrense samt 50 dekar råtomt som mulig ekspansjonsareal. Kostnadene med utredningsarbeidet, herunder nødvendig reguleringsarbeid/ arealbruksavklaring for øvrig, forskutteres av Arendal kommune og dekkes i neste omgang inn gjennom salg av tomt til Morrow AS.

Arendal bystyre vedtar å melde oppstart på regulering av område vest for E-18 nordøst for Longumkrysset, Skrubbedalen og Agderparken Nord, jfr. mulighetsstudien og saksframlegget, med sikte på regulering til avfallsanlegg/næring. Forutsetningen for oppstart regulering er at det oppnås avtale med grunneierne om avståelse av grunn, alternativt at bystyret er beredt til å gjennomføre ekspropriasjon.

Arendal bystyre vedtar å gi rådmannen fullmakt til å fremforhandle en avtale om flytting med Agder Renovasjon IKS. Avtalen fremforhandles og underskrives med forbehold om bystyrets godkjenning.

På bakgrunn av vedtaket, tar Arendal Eiendom KF kontakt med tidligere fylkesdirektør igjen via e-post⁷⁶ for å høre om han er villig til å ta opp dialogen igjen og det avtales et møte. Tidligere fylkesdirektør sier selv det ikke pågikk forhandlinger med Arendal Eiendom KF, og skriver til revisjonen at hele prosessen med Arendal Eiendom KF ble trenert fra hans side frem til det ble forberedt ekspropriasjon av eiendommene.

⁷⁶ E-post sendt 05.10.21

Den 5. oktober 2021 inngikk tidligere fylkesdirektør intensjonsavtale med Otra Holding AS om eiendommene hans, og det ble registrert urådighetserklæringer på eiendommene. Arendal kommune gikk deretter i forhandlinger med Otra Holding AS om kjøp av eiendom. Ifølge tidligere fylkesdirektør ble det inngått intensjonsavtale mellom Otra Holding AS og Arendal kommune i november 2021, og planarbeid ble igangsatt i tråd med avtalen.

I forbindelse med rullering av Arendal kommuneplan, arealdelen, ble det spilt inn et arealinitiativ⁷⁷ fra Otra Holding AS om avsetting av eiendommene til næringsformål. Otra Holding AS varslet oppstart av planarbeid for Eyde Material Park, Longum Nord 29. juni 2022, før endringen⁷⁸ i kommuneplanen ble vedtatt.

Agder fylkeskommune mottok oppstartsmelding for Eyde Material Park, og 1. september 2022 ble det utvekslet Teams-meldinger internt på samferdsel knyttet til usikkerhet om avledet inhabilitet. Av Teams-meldingen fra en avdelingsleder fremgår det:

(...) juridisk avdeling har gjort en vurdering av habiliteten til [tidligere fylkesdirektør]. Det gjaldt vel i utgangspunktet saker vedr. batterifabrikken. Begrunnelsen for å vurdere habilitet var at han eide arealer som var aktuelle for annen næringsvirksomhet. Det er jo det din sak omfatter nå.

Videre blir det nevnt hvem som skulle overta tidligere fylkesdirektørs rolle i samferdsel, og rapportere til fylkeskommunedirektøren. Avdelingslederen som svarte uttrykker usikkerhet rundt egen rolle og skriver at vedkommende skal ta det opp med tidligere fylkesdirektør i morgen. Den ansatte som stilte spørsmål vedrørende håndteringen skriver videre «Bør spørsmålet om inhabilitet løftes/drøftes?» Avdelingslederen svarer at spørsmålet er videresendt til tidligere fylkesdirektør og at det blir løftet opp i førstkommende ledermøte.

Ifølge referat fra ledermøte på samferdsel 5. september 2022 ble håndtering av habiliteten ikke behandlet som tema. Den 21. september ble habilitetsvurderingen⁷⁹ vedrørende tidligere fylkesdirektør oversendt til en avdeling på samferdsel og sendt videre til planområdet. Det ble orientert til samme avdeling at saksbehandler på plan skulle gi innspill på vegne av samferdsel i saker som berørte tidligere fylkesdirektør sine interesser. Ansatte på samferdsel forstod det slik at de kunne bistå med tekniske avklaring og historikk ved behov. På samferdsel ble det 27. oktober 2022 også etterspurt en skriftlig vurdering på at plan skulle skrive på vegne av samferdsel når det var plansaker som berørte det aktuelle området. Avdeling for jus og sikkerhet sendte en melding hvor det fremgår at det ikke forelå;

(...) noe skriftlig annet enn at fylkeskommunedirektøren har godkjent løsningen om at det skal ligge under fylkesdirektør for analyse og plan (...). Vi plasserer oppgavene på ledernivå.

⁷⁷ 29.01.2022

⁷⁸ Endringen som gjaldt omregulering fra LNF til næring

⁷⁹ Fra november 2021

Planavdelingen i Agder fylkeskommune sendte innspill til oppstart og planprogram for Eyde Material Park 14. september 2022. Planen ble lagt ut til offentlig ettersyn 23. november 2023 og Agder fylkeskommune, ved planavdelingen, oversendte uttalelse etter offentlig ettersyn av forslaget til reguleringsplan 16. januar 2024. Videre sendte planavdelingen en uttalelse ved begrenset høring av justeringer etter offentlig høring av Eyde Material Park den 3. oktober 2024. Planen ble vedtatt av Arendal bystyre den 14. november 2024 i sak 24/166.

5.1.4.2 *Revisjonens vurdering*

5.1.4.2.1 Hvordan forholdt fylkesdirektøren seg til sin inhabilitet i saken knyttet til regulering av Eyde Material Park, og har han tilrettelagt eller fattet avgjørelser i saken?

Agder fylkeskommune mottok oppstartsmelding for reguleringsplanen Eyde Material Park og den 14. september 2022 oversendte Agder fylkeskommune, ved planavdelingen, innspill til varsel om oppstart av planarbeid og forslag til planprogram for Eyde Material Park Longum.

Planforslaget ble lagt ut til offentlig ettersyn 23. november 2023. Agder fylkeskommune, ved planavdelingen, avga uttalelse i forbindelse med offentlig ettersyn av forslaget til reguleringsplan 16. januar 2024. Reguleringsplanen for Eyde Material Park ble vedtatt av bystyret i Arendal kommune 14. november 2024 i sak 24/166.

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som tilsier at tidligere fylkesdirektør har vært med på å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelser eller fattet avgjørelser i forbindelse med Agder fylkeskommune sin behandling av reguleringsplanen for Eyde Material Park som direkte berører hans eiendommer.

5.1.4.2.2 Hvordan forholdt andre seg til fylkesdirektørens inhabilitet i saken knyttet til Eyde Material Park og har tjenestemenn underordnet tidligere fylkesdirektør fattet avgjørelser i saken?

Revisjonens undersøkelser viser at enkelte internt i Agder fylkeskommune ble gjort kjent med habilitetskonflikten i forbindelse med planarbeidet for Eyde Material Park. I intern dialog på samferdselsområdet, stilte ansatte spørsmål ved om det forelå avledet inhabilitet, og hvordan saken burde håndteres. Revisjonen vurderer at saken knyttet til Eyde Material Park faller utenfor habilitetsvurderingen fra 2021, og at inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør burde blitt løftet og tydelig avklart ved en habilitetsvurdering.

Revisjonen vurderer at den interne dialogen indikerer en bevissthet i organisasjonen knyttet til habilitet. Revisjonens gjennomgang viser at det etter hvert ble iverksatt enkelte tiltak for å håndtere fylkesdirektørens inhabilitet. Samtidig viser dokumentasjonen at det i perioden både før og etter denne beslutningen var usikkerhet knyttet til rollefordeling, ansvar og formelle avklaringer. Spørsmål om avledet inhabilitet ble reist av ansatte, og det ble etterspurt skriftlig og tydelige avklaringer. Revisjonen kan ikke se at slike avklaringer ble dokumentert, og håndteringen av habiliteten fremstår i en periode som utydelig. Videre bemerker vi at interne

usikkerheter knyttet til tidligere fylkesdirektørs inhabilitet ikke burde blitt tatt med den inhabile selv, men med sideordnet eller overordnet nivå.

Gjennomgangen viser at fylkeskommunens uttalelser i plansaken er gitt fra planavdelingen, men ansatte på samferdselsområdet har hatt anledning til å bistå med tekniske avklaringer og historikk ved behov. Revisjonen har ikke funnet dokumentasjon som tilsier at tjenestemenn underordnet tidligere fylkesdirektør har truffet avgjørelser i plansaken som gjelder Eyde Material Park.

5.1.4.3 *Revisjonens delkonklusjon*

Revisjonen har vurdert at tidligere fylkesdirektør ikke har vært med på å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelser eller fattet avgjørelser i forbindelse med Agder fylkeskommune sin behandling av reguleringsplanen for Eyde Material Park.

Revisjonen konkluderer på bakgrunn av vurderingen med at tidligere fylkesdirektør ikke har handlet i strid med forvaltningslovens habilitetsregler i saken knyttet til Eyde Material Park.

Revisjonens funn viser at tidligere fylkesdirektør sin inhabilitet ikke var tydelig kommunisert og at det ikke var satt inn tilstrekkelig tiltak for behandling av eventuelle flere planprosesser som tidligere fylkesdirektør var inhabil i. Herunder presiserer revisjonen at det er en forutsetning for riktig håndtering av habilitetsreglene at de ansatte er bevisst habilitetsutfordringen. Videre viser undersøkelsen at underordnede tjenestemenn har hatt anledning til å bistå med tekniske avklaringer og historikk ved behov, men vi har vurdert at det ikke er fattet avgjørelser av underordnede tjenestemenn i saken knyttet til reguleringsplanen for Eyde Material Park.

På bakgrunn av vurderingen konkluderer vi med at Agder fylkeskommune har håndtert habiliteten til tidligere fylkesdirektør i tråd med habilitetsreglene i forvaltningsloven og interne etiske retningslinjer.

5.1.5 Arendal kommunes kommuneplan – arealdelen

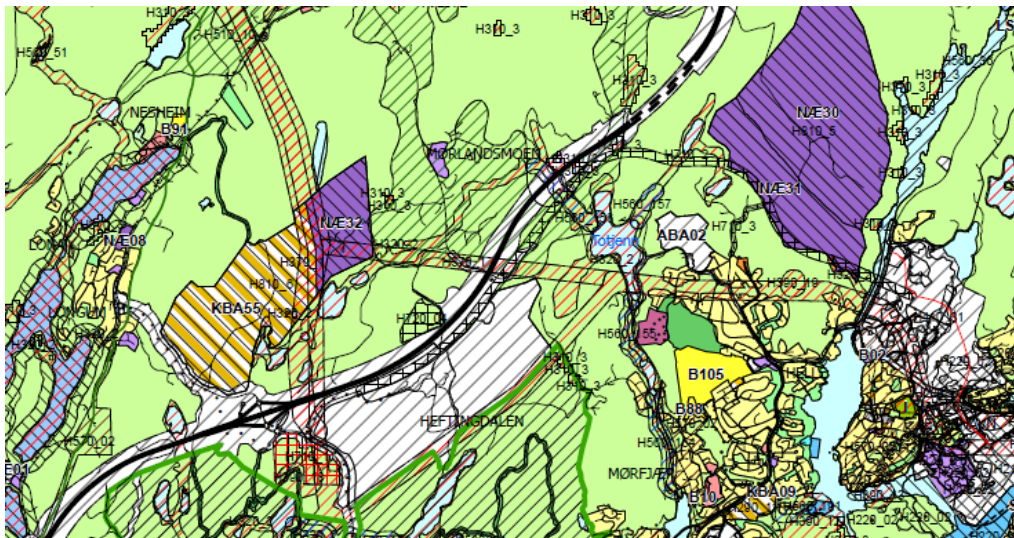
Revisjonen vurderer at saken knyttet til Arendal kommunes kommuneplan faller utenfor «andre planprosesser på arealer av betydning for etableringene i området syd for E18 med grense mot hans eiendommer» som vurdert i habilitetsvurderingen fra november 2021. Da arealdelen i Arendal kommunes kommuneplan ble behandlet av Agder fylkeskommune var imidlertid tidligere fylkesdirektør sine eiendommer foreslått omregulert fra LNF til næring som arealformål.

Tidligere fylkesdirektør vil som grunneier i utgangspunktet ikke være part ved behandlingen av en overordnet og generell sak som for eksempel en kommuneplan. Det må ses i sammenheng med at en kommuneplan er *én stor sak*, og det kan derfor ikke uten videre legges til grunn at arbeidet med kommuneplanen «retter seg mot» eller «direkte gjelder» den ene grunneieren, slik at vedkommende vil anses som part i henhold til definisjonen i fvl. § 2 første ledd bokstav e. Tidligere fylkesdirektør vil dermed ikke være inhabil etter fvl. § 6 første ledd punkt a.

Tidligere fylkesdirektør kan imidlertid være inhabil til å tilrettelegge for avgjørelser, og fatte avgjørelser i saken dersom han har en slik tilknytning til saken at det utgjør et særegent forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet, jf. fvl. § 6 annet ledd. Tidligere fylkesdirektør hadde på det tidspunkt Agder fylkeskommune fikk kommuneplanen til behandling, inngått en avtale med Otra Holding AS som ville planlegge områdene og eventuelt bygge ut om planprosessen åpnet for det. Otra Holding AS fremmet forslag på vegne av tidligere fylkesdirektør om å endre områdeformålet fra LNF til næring. Arealinnspillet var et av de store næringsområdene som var tenkt til batterirelatert næring. Området ligger i tilknytning til tomta til Morrow Batteries, men på andre siden av E18. Innspillet fra tiltakshaver berørte omregulering av 850 dekar til næringsformål.

Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at tidligere fylkesdirektør hadde en spesiell interesse i sakens utfall, ved at det for ham ville være en økonomisk fordel dersom eiendommen ble omregulert fra LNF til næringsformål i Arendal kommunes kommuneplan. Videre mener vi at det derfor forelå forhold som var egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.

Vi konkluderer dermed med at det forelå særegne forhold som var egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet ved behandling av arealdelen i Arendals kommuneplan, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd.



⁸⁰ Kilde: Arendal kommunes nettside⁸¹.

5.1.5.1 Faktiske forhold

Revisjonen er blitt opplyst om at Arendal kommune jobbet målrettet med å legge til rette for etableringen av batterifabrikken og utviklingen av det regulerte området for fabrikken. Etter hvert så kommunen at det i mindre grad var lagt til rette for bedrifter som kunne dra nytte av

⁸⁰ Bildet er beskåret og viser bare et utsnitt av hele kommuneplanens arealdel. Bildet viser blant annet området Longum nord som ble omregulert fra LNF til næring nordvest for E18.

⁸¹ <https://agderfk.no/vare-tjenester/samferdsel/fylkesveg/vegprosjekter/fv-475-neskilen-heftingsdalen/>

synergier knyttet til batterifabrikken. Det ble derfor startet et arbeid med å vurdere hvilke områder som kunne være aktuelle for ny næringsutvikling. I den sammenheng ble blant annet Helle og eiendommene til tidligere fylkesdirektør vurdert som aktuelle arealer.

I Arendal kommunes kommuneplanmelding for 2021, vedtatt av Arendal bystyre i sak 21/147⁸² fremgår det at:

Kommunen har allerede igangsatt arbeid med områderegulering knyttet til Helle næringsområde, som kan bli på 500-800 daa. Det pågår prosesser med private reguleringsplaner i umiddelbar nærhet til energi-parken på til sammen 200-300 daa. Selv om disse planene blir realisert vil det anslagsvis være behov for ytterligere 1500-2000 daa nye næringsarealer i området. En nærmere vurdering av behovet bør gjøres gjennom en revisjon av Næringsarealstrategien. Forslag til hvor nye næringsareal bør lokaliseres må avklares i kommuneplanens arealdel.

Den 2. desember 2021 sendte Arendal kommune ut varsel om oppstart av planarbeid og høring av planprogram og arealstrategier, med invitasjon til innspill, blant annet til Agder fylkeskommune. I utsendt dokumentasjon ble det blant annet vist til mulighetsstudien for Agder Renovasjon IKS, og de tre aktuelle lokasjonene for flytting av renovasjonsselskapet, herunder Longum nord. I perioden 4. desember 2021 til 29. januar 2022 var det åpnet for arealinnspill til kommuneplanen. Her ble det blant annet etterspurt innspill til næringsområder i tilknytning til batterifabrikk og tilhørende industri.

Arendal kommune gjennomførte deretter en siliingsprosess hvor 33 innspill om ny arealbruk ble vurdert og konsekvensvurdert. Kommuneplanutvalget i Arendal kommune ga en anbefaling for hvert innspill. Av dokumentasjonen fremgår det at næringsområde Longum nord⁸³ ble anbefalt tatt inn i kommuneplanens arealdel som en del av kommunens satsing knyttet til det grønne skiftet, batterifabrikk og batteriverdikjeden. Av innspill nr. 89 som gjaldt næringsområde Longum nord – Eyde Material Park fremgår det av dokumentene som Agder fylkeskommune fikk tilsendt at tidligere fylkesdirektør var grunneier av område, og at Otra Holding AS var tiltakshaver. Ifølge innspillet ønsket tiltakshaver å tilrettelegge for næringsarealer tilknyttet batterifabrikken.

På bakgrunn av innspillene vedtok fylkesutvalget i sak 4/22⁸⁴ blant annet å støtte kommunens ønske om å tilrettelegge for strategiske næringsetableringer i direkte nærhet til batterifabrikken. Samtidig ble det understreket at en tilrettelegging for omfattende utbygging av nærings- og boligområder utover prioriterte vekstområder i kommunen ikke var i tråd med regionale arealpolitiske føringer. Saksfremlegget i saken var utarbeidet av planområdet. Tidligere utarbeidet notat⁸⁵ til Arendal kommune vedrørende transportutfordringer i Arendal som følge av forventet

⁸² Møtedato 02.09.21

⁸³ Merket i kommuneplanen som NÆ32. Senere en del av Eyde Material Park.

⁸⁴ Møtedato 25.01.22

⁸⁵ Datert 03.05.2021

befolknings- og trafikkvekst, utarbeidet av en avdeling under samferdselsområdet ble også vedlagt saken.

Den 1. juli 2022 mottok Agder fylkeskommune forslag til kommuneplanens arealdel for Arendal kommune 2022-2033 til høring og offentlig ettersyn. Av planforslaget fremgår det at kommuneplanutvalget i Arendal hadde fastsatt flere føringer for det videre planarbeidet for området Longum nord – Eyde Material Park.

Fylkesdirektør for analyse og plan, sammen med fylkeskommunedirektøren, utarbeidet saksfremlegg for fylkesutvalget, som i sak 103/22⁸⁶ vedtok uttalelse til kommuneplanens arealdel etter offentlig ettersyn. Saksfremlegget til saken viser at tema vedrørende næringsområdene nord for Longumkrysset ble vurdert. Det fremgår blant annet av saksfremlegget:

Arendal kommune ønsker å tilrettelegge for strategiske næringsareal tilknyttet batterifabrikkens verdikjede. Fylkesutvalget har støttet dette ved oppstart av planarbeidet. Område Helle 1, Helle 2 og Eyde Material Park/Longum nord har føringer knyttet til dette. Området Longumkrysset nord, som ligger mellom E18 og området Longum nord, har ikke føringer knyttet til batterifabrikkens verdikjede, og har åpenbare konflikter knyttet til adkomst, nærhet til naturreservat og forhold til vann/myr. Fylkeskommunedirektøren mener området bør utgå som byggeområde.

I fylkeskommunedirektørens forslag til innstilling fremgår det av punkt 4;

Området Longumkrysset nord, som ligger mellom E18 og området Longum nord, har ikke føringer knyttet til batterifabrikkens verdikjede, og har åpenbare konflikter knyttet til adkomst, nærhet til naturreservat og forhold til vann/myr. Fylkesutvalget mener området bør utgå som byggeområde.

Fylkesutvalget fjernet punktet som gjaldt Longumkrysset nord, blant flere, og fattet følgende vedtak:

1. Fylkesutvalget mener forslag til kommuneplanens arealdel for Arendal 2022-2033 er et godt bidrag for å utvikle Agder i tråd med Regionplan 2030.
2. Forslaget tilrettelegger for en stor arealbruksendring i Arendal øst og ved Saltrød-Eydehavn. Fylkesutvalget anbefaler derfor kommunen å se mer helhetlig på utviklingen for å skape bedre balanse mellom viktige stedskvaliteter og utbygging av arealer.
3. Fylkesutvalget ber kommunen nyttiggjøre seg faglige råd, anbefalinger og merknader i saksfremstillingen.

⁸⁶ Møtedato 06.09.22

I tilknytning til saken ble det også utarbeidet et notat⁸⁷ med innspill fra samferdsel v/forvaltning av fylkesvei, herunder med innspill til avkjørsel til område Longum nord, tidligere fylkesdirektør sin eiendom. Av innspillet fremgår det;

Avkjørsel til området kan ikke anlegges slik det er vist på skisse i konsekvensutredningen grunnet vertikalgeometri. Avkjørsel bør legges i ytterkurve etter bru i retning Longum, det vil komme i konflikt med skissen som viser omlegging av løypenett. Byggegrense mot fylkesveg er 30 m – anbefaler at denne sonen blir videreført som LNF i plankart.

Den 27. januar 2023 sendte Arendal kommune ut forslag til kommuneplanens arealdel på ny høring og andregangs offentlig ettersyn. I dette forslaget var 66 dekar næringsareal tatt ut av området Longum nord, og boligområdet B38 på tidligere fylkesdirektørs eiendom var fjernet.

Fylkesdirektør for analyse og plan og fylkeskommunedirektøren utarbeidet deretter saksfremlegg til fylkesutvalget, som fattet vedtak om uttalelse etter offentlig ettersyn i sak 32/23⁸⁸. Arendal bystyre vedtok deretter ny kommuneplan den 27. april 2023 i sak 23/63.

Ved utarbeidelse av kommuneplaner og reguleringsplaner er Agder fylkeskommune høringspart, med adgang til å fremme både innspill og innsigelser. Området samfunn, plan og miljø har ansvar for å koordinere innspill fra fylkeskommunenes ulike områder og for å utarbeide en samlet uttalelse fra fylkeskommunen. Avdelingen for vegforvaltning samler innspill fra samferdselsområdet og oversender disse til planavdelingen.

Av e-postkorrespondanse mellom ansatte i fylkeskommunen i 2022 fremgår det at det ble stilt spørsmål fra samferdselsområdet om hvordan uttalelser til kommuneplanarbeidet burde håndteres, for å sikre korrekt håndtering av mulig avledet inhabilitet. Den ansatte på samferdsel som reiste spørsmålet var ikke tidligere informert om inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør, men ble kjent med inhabiliteten gjennom dialog med planområdet før jul 2021. Som svar på henvendelsen mottok den ansatte kopi av referat fra ledermøte, der det fremgikk at tidligere fylkesdirektør var inhabil i saken om vei til batterifabrikken. De ansatte på samferdsel forstår det da slik at de var habile til å arbeide med uttalelser til Arendal kommunes kommuneplan, herunder omregulering av tidligere fylkesdirektørs eiendom fra LNF til næring.

Videre fremgår det av en intern e-post⁸⁹ i fylkeskommunen at en avdeling på samferdsel anbefalte å fremme innsigelse til næringsområdene nord for Longumkrysset, samt til enkelte boligområder for eneboliger. En måned senere⁹⁰ fremgår det av en Teams-melding til planavdelingen at en avdeling på samferdsel glemte å fjerne innspillene⁹¹, og at to avdelinger på samferdselsområdet hadde drøftet saken og blitt enige om at planavdelingen måtte vurdere nærings- og byggeområdene. Samferdselsområdet opplyste så at de hadde vurdert tekniske forhold, avstand

⁸⁷ Datert 8. september 2022

⁸⁸ Møtedato 14.03.23

⁸⁹ Datert 01.07.22

⁹⁰ 16.08.22

⁹¹ I e-posten står det innspill. Revisjonen legger imidlertid til grunn at det siktes til innsigelsene som er fremmet av samferdselsområdet.

til skole og kollektiv, og at de var av den formening at det var lagt inn for store utbyggingsarealer til bolig og næring uten at de kunne se at dette behovet var tilstrekkelig vurdert.

En avdeling på samferdselsområdet ønsket ytterligere avklaring om inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør, og i den forbindelse deltok avdelingsleder for jus og sikkerhet i et avdelingsmøte. Revisjonen er blitt opplyst om at det i møtet ble bekreftet at avdelingen kunne arbeide med utredninger, prosesser og saker, men ikke delta i beslutninger knyttet til næringsveien.

5.1.5.2 *Revisjonens vurdering*

5.1.5.2.1 Hvordan forholdt fylkesdirektøren seg til sin inhabilitet i saker knyttet til Arendal kommunes kommuneplan, og har han tilrettelagt eller fattet avgjørelser i sakene?

Den 2. desember 2021 sendte Arendal kommune ut varsel om oppstart av planarbeid og høring av planprogram og arealstrategier, med invitasjon til innspill, blant annet til Agder fylkeskommune. På bakgrunn av innspillrunden fattet fylkesutvalget vedtak i sak 4/22⁹². Saksfremlegget var utarbeidet av planområdet. Forslag til kommuneplanens arealdel for Arendal kommune 2022-2033 ble lagt ut til høring og offentlig ettersyn. Fylkeskommunedirektøren og daværende fylkesdirektør for analyse og plan utarbeidet saksfremlegg for fylkesutvalget, som i sak 103/22⁹³ vedtok fylkeskommunens uttalelse til kommuneplanens arealdel etter offentlig ettersyn.

Den 27. januar 2023 sendte Arendal kommune forslag til kommuneplanens arealdel ut på ny høring og andregangs offentlig ettersyn. Fylkesdirektør for analyse og plan og fylkeskommunedirektøren utarbeidet deretter saksfremlegg til fylkesutvalget, som fattet vedtak om ny uttalelse i sak 32/23⁹⁴. Arendal bystyre vedtok deretter kommuneplanen i sak 23/63⁹⁵.

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som tilsier at tidligere fylkesdirektør har vært med på å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelse eller fattet avgjørelser i forbindelse med Agder fylkeskommunes uttalelser til Arendal kommunes kommuneplan – arealdelen.

5.1.5.2.2 Hvordan forholdt andre seg til fylkesdirektørens inhabilitet i saker knyttet til Arendal kommunes kommuneplan, og har tjenestemenn underordnet tidligere fylkesdirektør fattet avgjørelser i sakene?

Revisjonen vurderer at saken knyttet til Arendal kommunes kommuneplan faller utenfor habilitetsvurderingen fra 2021, og at inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør burde blitt løftet og tydelig avklart ved en habilitetsvurdering. Revisjonens gjennomgang viser at Agder fylkeskommune som høringspart ga uttalelser til Arendal kommunes kommuneplan – arealdel gjennom planområdet, som har ansvar for å koordinere fylkeskommunens samlede innspill.

⁹² Møtedato 25.01.22

⁹³ Møtedato 06.09.22

⁹⁴ Møtedato 14.03.23

⁹⁵ Møtedato 27.04.23

Samferdselsområdet bidro med faglige innspill til planområdet, blant annet knyttet til veiforvaltning og tekniske forhold.

I tilknytning til planarbeidet ble det også sendt et eget notat⁹⁶ til Arendal kommune fra avdelingen for strategi og mobilitet under samferdselsområdet, som omhandlet transportutfordringer i Arendal som følge av forventet befolknings- og trafikkvekst i byområdet Arendal/Grimstad. Videre ble det utarbeidet et notat med innspill fra en avdeling på samferdselsområdet, herunder med innspill til avkjørsel til område Longum nord, tidligere fylkesdirektør sin eiendom. Notatet er signert av tjenestemenn underordnet tidligere fylkesdirektør.

Revisjonens undersøkelser viser videre at det først ble anbefalt av samferdselsområdet å fremme innsigelse til næringsområdene nord for Longumkrysset, samt til enkelte boligområder for eneboliger. Senere skriver en avdeling på samferdsel til planavdelingen at de hadde glemt å fjerne innspillene⁹⁷, og at de var blitt enige på samferdsel om at planavdelingen måtte vurdere nærings- og byggeområdene. Samferdselsområdet opplyste så til planavdelingen at de var av den formening at det var lagt inn for store utbyggingsarealer til bolig og næring uten at de kunne se at behovet var tilstrekkelig vurdert. Dokumentasjonen viser her at samferdsel vurderte å fremme innsigelse til næringsområdene nord for Longumkrysset, men at de frafalt innsigelsene.

Fylkeskommunes uttalelser til kommuneplanens arealdel ble behandlet og vedtatt av fylkesutvalget på grunnlag av saksfremlegg utarbeidet av planområdet og godkjent av fylkeskommunedirektøren.

Revisjonen mener imidlertid det må stilles spørsmål ved om tidligere fylkesdirektørs underordnede tjenestemenn i et slikt tilfelle har truffet en avgjørelse i saken i forvaltningslovens § 6 sin forstand. Når en overordnet tjenestemann er inhabil, følger det av forvaltningslovens § 6 tredje ledd at avgjørelse i saken heller ikke kan treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan. Begrunnelsen bak regelen er at den direkte underordnede ikke kan antas å stå så fritt og nøytralt som ellers når den overordnede er inhabil i saken, og det antas at avhengighetsforholdet mellom de to kan virke inn på den underordnedes behandling av saken.

Avgjørelsesbegrepet i forvaltningsloven § 6 skal forstås vidt. Det omfatter ikke bare endelige vedtak, men også andre beslutninger i en forvaltningssak som har selvstendig betydning, herunder beslutninger som for eksempel tar stilling til realiteten i saken, eller legger avgjørende føringer for senere behandling. Forarbeidene til ny forvaltningslov understreker at også beslutninger som treffes som ledd i saksbehandlingen kan omfattes. I tvilstilfeller bør det legges vekt på behovet for en nøytral og uavhengig vurdering av den konkrete avgjørelsen og hvilke ulemper det vil medføre at den underordnede anses inhabil.

En innsigelse innebærer en konflikt i planforslaget og kan være avgjørende for om planen kan vedtas endelig av kommunen. Bestemmelsene i plan- og bygningsloven om innsigelse til

⁹⁶ Datert 03.05.2021

⁹⁷ Se fotnote 75

kommuneplanens arealdel og reguleringsplan er kompetanseregler som begrenser kommunens myndighet, der det er nødvendig for å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir godt nok ivaretatt. Den rettslige betydningen av innsigelse er at kommunens planvedtak ikke blir rettslig bindende, så lenge innsigelsen ikke løses. Dersom innsigelsen ikke er løst på tidspunkt for vedtak i kommunestyret overføres myndigheten til å treffe endelig planvedtak til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.⁹⁸

Habilitetsreglene skal verne tilliten til forvaltningen og det er avgjørende at det i ettertid kan dokumenteres hvem som har deltatt i behandlingen, hvilke vurderinger som er gjort og hvem som har truffet eventuelle avgjørelser. Å fremme/ikke fremme en innsigelse vil være et resultat av et valg hvor forvaltningsorganet enten tar valget om å fremme innsigelse eller avstå fra å gjøre det. At det ikke fremmes innsigelse, innebærer at noen – eksplisitt eller implisitt – har tatt stilling til innsigelsesspørsmålet.

Revisjonen vurderer at en beslutning om innsigelse – og senere om frafall – derfor ikke kan anses som ren tilretteleggelse av beslutningsgrunnlaget. Vi vurderer at en innsigelse vil kunne legge klare føringer for det videre forløpet og fylkeskommunens standpunkt i saken. Revisjonen vurderer at slike beslutninger må anses som «avgjørelser i saken», og at det foreligger brudd på reglene om avledet inhabilitet, jf. fvl. § 6 tredje ledd.

At saken senere er signert av både fylkeskommunedirektøren og fylkesdirektør for analyse og plan, samt behandlet i fylkesutvalget, endrer ikke i seg selv denne vurderingen. Dersom de tidligere beslutningene har påvirket sakens innretning, vurderinger eller konklusjoner, kan det tenkes at den inhabiles organisatoriske tilknytning kan ha fått betydning for utfallet, noe reglene nettopp skal forhindre.

For at saksbehandlingsfeilen skal anses reparert, må det kunne dokumenteres at spørsmålet om innsigelse er vurdert på nytt, av habil instans, uten bindinger til de tidligere standpunkter. Det fremgår av den interne dialogen mellom samferdselsområdet og planområdet at planavdelingen selv måtte vurdere nærings- og byggeområdene. Av saksfremlegget vises det til at næringsområdene er vurdert, og at det er næringsområdet Longumkrysset nord som i fylkeskommunedirektørens forslag til vedtak blir anbefalt å utgå. Fylkesutvalget vedtok ikke fylkeskommunedirektørens forslag vedrørende næringsområdet Longumkrysset nord.

Revisjonen vurderer dermed at underordnede tjenestemenn av tidligere fylkesdirektør har truffet beslutninger i strid med reglene om avledet inhabilitet. Saksbehandlingsfeilen ble imidlertid reparert som følge av at sideordnet og overordnet organ på selvstendig grunnlag vurderte om næringsområdene burde utgå.

Revisjonens gjennomgang viser også at håndteringen av tidligere fylkesdirektørs inhabilitet fremstod som lite tydelig overfor organisasjonen. Av intern korrespondanse fremgår det at

⁹⁸ Kommunal- og distriktsdepartementet, Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven

ansatte på samferdselsområdet stilte spørsmål ved hvordan de skulle forholde seg til kommuneplanarbeidet, for å sikre korrekt håndtering av mulig avledet inhabilitet. Enkelte ansatte hadde ikke fått tydelig informasjon i linjen om tidligere fylkesdirektørs inhabilitet og hvilke saker inhabiliteten knyttet seg til.

Videre viser dokumentasjonen at ansatte på samferdselsområdet, etter dialog med ledere, forstod det slik at de var habile til å arbeide med uttalelser til kommuneplanen, hvor tidligere fylkesdirektørs eiendom ble foreslått omregulert fra LNF til næring. Internt i prosessen ble det lagt til grunn et skille mellom saker direkte knyttet til næringsveien og arealdisposisjoner i kommuneplanen. Revisjonen kan imidlertid ikke se at dette skillet ble tydelig definert i skriftlige avklaringer, herunder kommer det ikke frem hvorvidt det ble foretatt en konkret vurdering av tidligere fylkesdirektørs habilitet i prosessen med behandling av Arendal kommunes kommuneplan. Videre mener revisjonen at grensen mellom tilretteleggelse for grunnlaget og det å fatte avgjørelser burde blitt avklart.

5.1.5.3 Revisjonens delkonklusjon

Revisjonen har vurdert at tidligere fylkesdirektør ikke har vært med på å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelser eller fattet avgjørelser i forbindelse med Agder fylkeskommunes uttalelser til Arendal kommunes kommuneplan – arealdelen.

På bakgrunn av vurderingene konkluderer vi med at tidligere fylkesdirektør ikke har handlet i strid med forvaltningslovens habilitetsregler og fylkeskommunens etiske retningslinjer i saken knyttet til Arendal kommunes kommuneplan.

Vi bemerker at manglende tidlig, tydelig og dokumentert avklaring av hvordan fylkesdirektørens inhabilitet skulle håndteres i kommuneplanarbeidet innebar en risiko for at underordnede tjenestemenn fattet avgjørelser i strid med reglene om avledet inhabilitet. Den interne usikkerheten som kom til uttrykk, og behovet for gjentatte avklaringer i ettertid, viser at det var uklar rolle- og ansvarsfordeling og at internkontrolltiltakene ikke var tilstrekkelig for å sikre forutsigbar håndtering av habilitetsutfordringen.

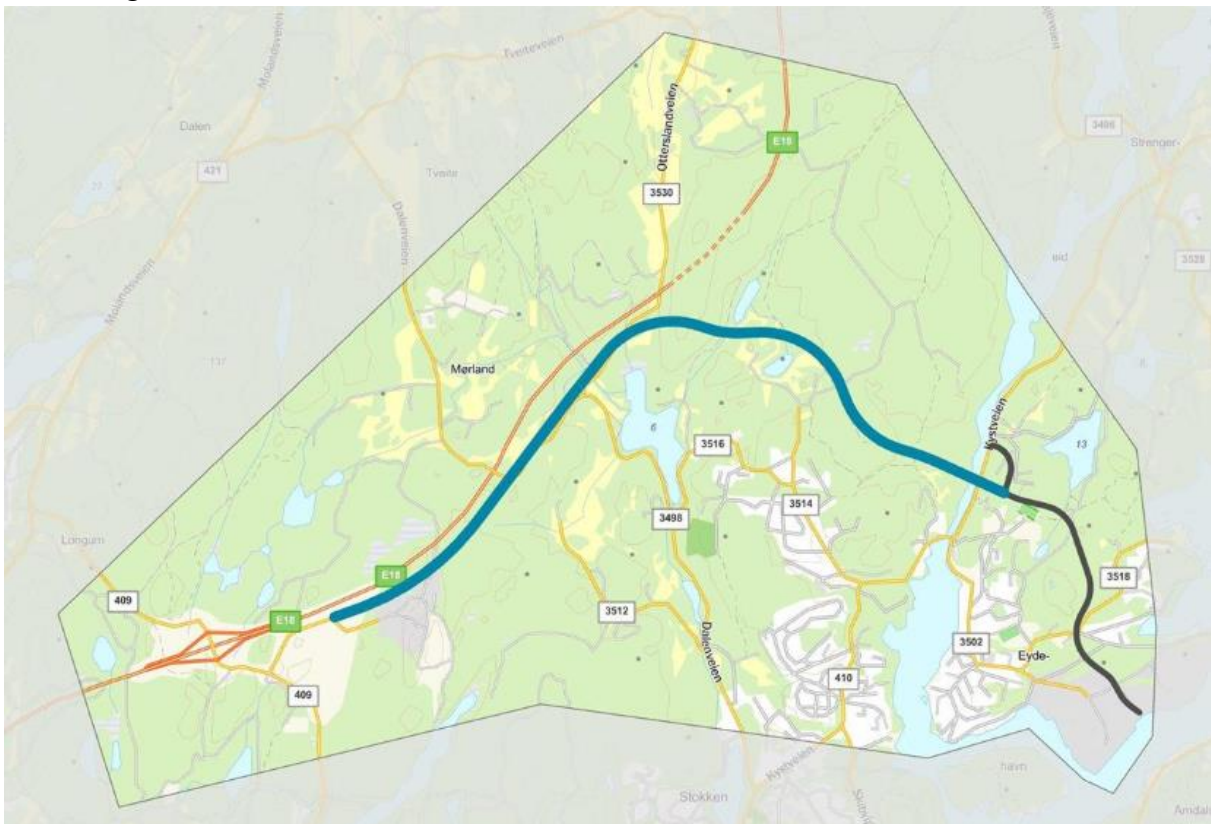
Undersøkelsen vår viser at underordnede tjenestemenn har bidratt med faglige innspill og tilrettelegging i behandling av Arendal kommunes kommuneplan – arealdelen. Undersøkelsen viser også at underordnede tjenestemenn har tatt stilling til hvorvidt det skulle fremmes innsigelse og vi vurderer derfor at underordnede tjenestemenn av tidligere fylkesdirektør har truffet beslutninger i strid med reglene om avledet inhabilitet, jf. fvl. § 6 tredje ledd.

På bakgrunn av våre vurderinger konkluderer vi med at Agder fylkeskommune ikke har håndtert habiliteten til tidligere fylkesdirektør i tråd med habilitetsreglene i forvaltningsloven og interne etiske retningslinjer.

5.1.6 Fylkesvei 475 – næringsveien

Revisjonen legger til grunn at tidligere fylkesdirektør var inhabil i saker som gjaldt etablering av ny vei mellom E18 og Arendal havn, fylkesvei 475, som vurdert i habilitetsvurderingen fra november 2021. Videre legger vi til grunn at det ble satt inn to stedfortredere, en for å overta tidligere fylkesdirektørs rolle i reguleringsarbeidet, og en stedfortreder som skulle bistå ordførerne i saken om finansiering av veien.

Arbeidet med realisering av fylkesvei 475 kan deles inn i to hovedspor; *utarbeidelsen av selve reguleringsplanen* og *arbeidet med finansiering av fylkesveien*. I gjennomgangen under går vi først gjennom de faktiske forholdene knyttet til utarbeidelsen av selve reguleringsplanen, før vi vurderer habilitetshåndteringen for denne delen av saken. Deretter går vi gjennom de faktiske forholdene knyttet til finansiering av fylkesveien før vi igjen foretar en vurdering av habilitetshåndteringen.



Kilde: Agder fylkeskommunes nettside⁹⁹

5.1.6.1 Faktiske forhold – Reguleringsplan for fv. 475

Reguleringsplanen¹⁰⁰ for den første delen av næringsveien ble vedtatt av bystyret i Arendal kommune den 25. mars 2021 i sak 21/60¹⁰¹. Revisjonen har ikke foretatt nærmere undersøkelser av den første fasen av prosjektet, som gjelder strekningen mellom Neskilen og Arendal havn, Eydehavn.

⁹⁹ <https://agderfk.no/vare-tjenester/samferdsel/fylkesveg/vegprosjekter/fv-475-neskilen-heftingsdalen/>

¹⁰⁰ Ny vei til Arendal Havn, Eydehavn

¹⁰¹ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/b2f7fff6-84ed-4b0c-8003-625820034953>

Ifølge tidligere fylkesdirektør har det siden 2010 pågått arbeid for å etablere en riksveiforbindelse mellom ny E18 og Arendal havn. Transportkomiteen sluttet seg ifølge tidligere fylkesdirektør til en slik strategi, uten at det ble bevilget midler til videre arbeid. Aust-Agder fylkesting behandlet i 2014 en egen sak om trasévalg for ny vei mellom Arendal havn, Eydehavn og E18, og vedtok at tilknytning skulle skje ved Longumkrysset. Arendal kommune innarbeidet deretter veilinjen som veiledende i kommuneplanen. Tidligere fylkesdirektør opplyser at det i årene etter vedtaket pågikk et nært politisk samarbeid mellom Aust-Agder fylkeskommune og Arendal kommune for å realisere prosjektet, enten som et rent statlig prosjekt, eller som et spleiselag.

Den 10. juli 2020 ble det varslet oppstart av områdereguleringsplan for Arendal næringspark øst, med forbindelse til Neskil og Eydehavn.¹⁰² Planområdet omfattet areal fra E18 i vest til Neskil, Eydehavn i øst, med formål om å tilrettelegge for tilstrekkelig næringsareal til mulig batterifabrikk, samt veiforbindelse og mulighet for fremtidig næringsareal i tilknytning til veien.

Tidligere fylkesdirektør har opplyst at Arendal kommune tok initiativ til et oppstartsmøte 30. september 2020, der det ble foreslått at tidligere fylkesdirektør skulle inngå i prosjektets styringsgruppe. Tidligere fylkesdirektør skal i en e-post sendt til Arendal kommune gitt uttrykk for at det;

(...) blir feil av meg å gå inn i en formell styringsgruppe for en kommunal planprosess som dette. Går vi tungt inn med bruk av ressurser vil det skape forventninger om gjennomføring også. Der er vi ikke nå. (...). Men vi bør kunne være med i prosessen og jeg tror det beste er om vi deltar i en eller flere referansegrupper og kan bidra inn der med vegkompetanse og andre fag som er relevante slik at vi bidrar til en god og effektiv planprosess.

Den 12. januar 2021 utarbeidet Arendal kommune et planprogram for detaljreguleringsplan for ny vei mellom Eyde Energipark og Eydehavn. Under organisering og fremdrift i planprogrammet fremgår det at tidligere fylkesdirektør var oppført som deltaker i prosjektets referansegruppe som representant fra Agder fylkeskommune. Planprogrammet ble sendt på høring fra 15. januar til 16. februar 2021.

I Arendal kommunes kommuneplan var det illustrert en mulig veilinje for prosjektet, basert på Statens vegvesens forprosjekt *Nytt transportsystem Arendal, delprosjekt E18 – Arendal havn Eydehavn* fra 2014.¹⁰³ Forprosjektet beskrev 3 alternative systemløsninger:

- Alternativ 1, fra nytt kryss med E18 ved Longum til Eydehavn
- Alternativ 2, fra nytt kryss med E18 ved Ottersland til Eydehavn
- Alternativ 3, fra nytt kryss med E18 ved Langan til Eydehavn

¹⁰² <https://www.arendal.kommune.no/tjenester/plan-bygg-og-eiendom/reguleringsplaner/reguleringsplaner-under-arbeid/arendal-naringspark-ost-med-forbindelse-til-neskil-eydehavn.21800.aspx>

¹⁰³ Planprogram for detaljreguleringsplan for ny vei Eyde Energipark – Eydehavn s. 4, Arendal kommune, 12.01.21

Det ble vedtatt av Aust-Agder fylkesting¹⁰⁴ at alternativ 1 skulle legges til grunn for videre planlegging. Alternativ 1 ble derfor lagt til grunn for utarbeidelse av reguleringsplanen. Agder fylkeskommune ga innspill til oppstart av planarbeidet og planprogrammet 19. februar 2021.¹⁰⁵

Tidligere fylkesdirektør for samferdsel holdt en orientering i hovedutvalg for samferdsel i møte 26. januar 2021 om infrastruktur knyttet til planlagt batterifabrikk.¹⁰⁶ I orienteringen redegjorde han for arbeid som var igangsatt etter vedtaket om batterifabrikken, herunder viste han til regionale virkninger og transportutfordringer som en slik etablering skaper. Han viste til sammenhengen mellom næringsveien, eksisterende industriaktører¹⁰⁷ i området og pågående planprosesser. Videre viste han til en skisse av veien som han nevner det jobbes intenst med av Arendal kommune og Agder fylkeskommune, sammen med andre planprosesser. Tidligere fylkesdirektør sa videre at Arendal kommune var i gang med å kjøpe opp svære næringsområder for å supplere ringvirkninger. Han opplyste at det ble jobbet for å få prosjektet realisert som en riksvei, og at Agder fylkeskommune var en viktig aktør i dette arbeidet. Til revisjonen opplyser tidligere fylkesdirektør at Arendal kommune hadde fått informasjon om ringvirkninger og potensialet for tilførsel av flere etableringer før dette møtet i hovedutvalget for samferdsel, men at konkrete næringsområder ikke var besluttet.

Et revidert planprogram ble lagt frem for behandling i kommuneplanutvalget i Arendal kommune etter høring. I planprogrammet, datert 10. mai 2021, var tidligere fylkesdirektør for samferdsel oppført som deltaker i prosjektets styringsgruppe som representant for Agder fylkeskommune. Kommuneplanutvalget i Arendal kommune fastsatte planprogrammet for ny vei fra Eyde Energipark til Neskil i sak 21/64¹⁰⁸.

Intervjuobjektene revisjonen har snakket med opplyser imidlertid at tidligere fylkesdirektør ikke deltok i møter i verken referansegrupper, styringsgrupper eller andre fora knyttet til reguleringsplanarbeidet i Arendal kommune.

Agder fylkeskommune og Arendal kommune inngikk senere en samarbeidsavtale, basert på vedtak fattet i Agder fylkesting i sak 73/21. Av avtalen fremgår det at partene skulle forberede bygging av ny fylkesvei mellom fv. 409 ved Longumkrysset og fv. 410 ved Neskilen. Avtalen viser til behov for en trafikkisikker og fremkommelig veiforbindelse til Arendal havn som følge av blant annet økt næringsutvikling. Samarbeidsavtalen ble signert 3. mars 2022, og Agder fylkeskommune ble definert som byggherre med ansvar for plan- og prosjekteringsarbeidet fra 1. februar 2022. Videre fremgår det av avtalen at begge parter har et ansvar for god samhandling og forståelse av hverandres roller. Det fremgår at Arendal kommune skal bistå Agder fylkeskommune med reguleringsarbeidet, og sikre Agder fylkeskommune innflytelse og dialog ved utføringen av arbeidet.

¹⁰⁴ Ved behandling av forprosjektet 9. desember 2014

¹⁰⁵ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/1aaa8b28-e079-4e0b-a9f8-cd1602dae5e3>

¹⁰⁶ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/e2db498c-4673-4541-bf74-5317fffealee>

¹⁰⁷ Biozin AS og Bergene Holm AS

¹⁰⁸ Møtedato 19.05.21

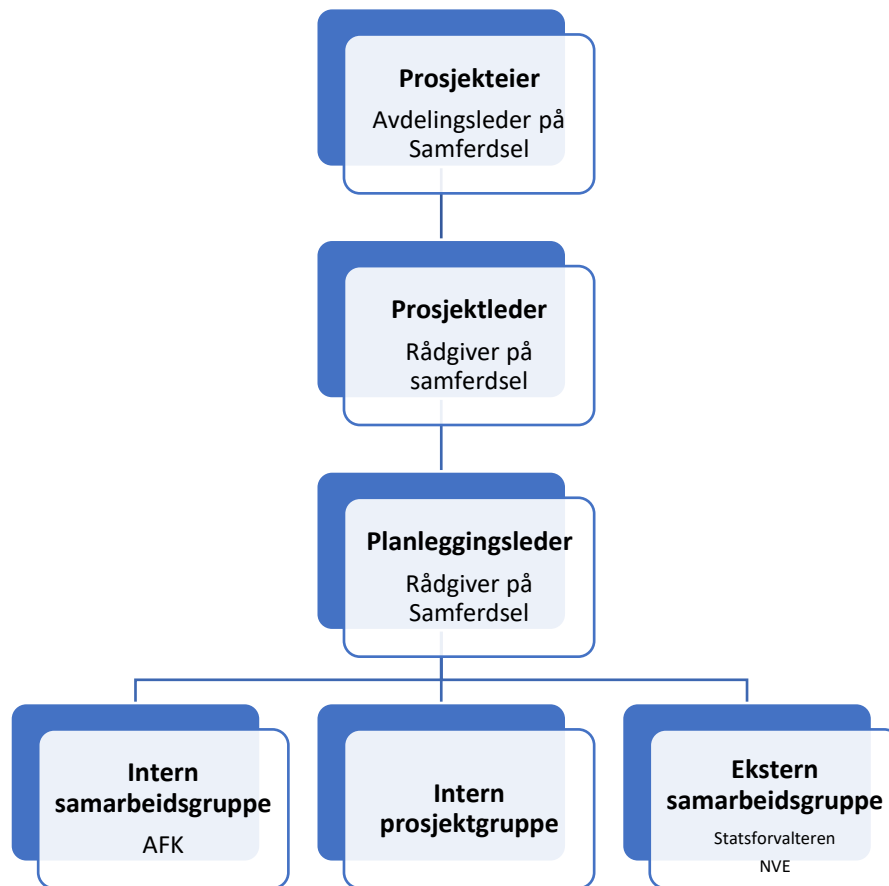
Ifølge opplysninger fra Arendal kommune var det foretatt begrenset arbeid i prosjektet før Agder fylkeskommune overtok ansvaret for reguleringsplanen. Arbeidet på kommunalt nivå var i hovedsak knyttet til fastsettelse av planprogram og varsling om oppstart av planarbeid.

Ansvaret for utarbeidelsen av reguleringsplanen ble dermed lagt til avdelingen vegressurs på samferdselsområdet i Agder fylkeskommune. Tidligere fylkesdirektør har forklart at Arendal kommune opprinnelig startet planarbeidet for fv. 475, med engasjement av konsulent (Norconsult), men at det var naturlig at fylkeskommunen overtok ansvaret etter fylkestingets vedtak i desember 2021 ettersom fylkeskommunen skulle være med å finansiere prosjektet. Selv om fylkeskommunen overtok ansvaret med å utarbeide reguleringsplanen for fv. 475, er det Norconsult som har utarbeidet selve reguleringsplanen med føringer fra Agder fylkeskommune og Arendal kommune.

Rollene mellom partene ble da endret, og planarbeidet ble organisert som et ordinært fylkesveiprojekt, med Arendal kommune som aktiv samarbeidspartner. Videre er revisjonen opplyst om at det i den videre prosessen var stedfortrederen for tidligere fylkesdirektør som håndterte kontakten med Arendal kommune, i tillegg til fylkeskommunedirektøren selv og øvrige ansatte i samferdselsområdet. Tidligere avdelingsleder på vegutbygging under tidligere samferdselsdirektør fikk rollen som prosjekteier på prosjektet og rapporterte direkte til fylkeskommunedirektøren. Fylkeskommunen startet med å utarbeide prosjektforutsetninger og videre gjennomføre en silingsprosess for å vurdere alternative traséer.

I undersøkelsen har revisjonen hatt tilgang til referater fra møter¹⁰⁹ som ble gjennomført i arbeidet med reguleringen av fv. 475. Av referatene fremgår det at prosjektorganisasjonen ikke var helt på plass da fylkeskommunen overtok ansvaret for plan- og projekteringsarbeidet for næringsveien. Fra juni 2022 så imidlertid prosjektorganisasjonen slik ut:

¹⁰⁹ Revisjonen ser imidlertid at det vises til referater som ikke ligger tilgjengelig i de ulike saksmappene. Enkelte referater har vi dermed ikke gjennomgått.



I tillegg var det opprettet en ressursgruppe og en ekstern prosjektgruppe. Som vi vil se under ble det også etablert en styringsgruppe i november 2022. Styringsgruppen hadde to deltakere fra Agder fylkeskommune og to deltakere fra Arendal kommune.

Underveis i arbeidet ble det drøftet hvilke beslutninger de enkelte i prosjektorganisasjonen kunne ta. Det kommer ikke frem at en slik avklaring av beslutningsmyndighet ble gjort i forbindelse med inhabilitet til tidligere fylkesdirektør, og herunder avledet inhabilitet. Som svar fremkommer det i referat fra møte 23. juni 2022:

Det er en vurderingssak, men her finner vi best ut av det ved å snakke om det. Enkel huskeregel er; hvis det medfører merarbeid (kostnad), eller hvis det medfører forsinkelser (påvirker fremdrift) skal ikke fagansvarlig ta beslutningen, men sende den videre. Send den til «planleggingsleder» - så vurderer vedkommende om den må sendes videre til «prosjektleder». «Prosjektleder» vurderer å sende den videre til «prosjekteier».

Av avklaringen kommer det ikke frem hvorvidt beslutninger skal løftes opp til fylkeskommunedirektøren. Revisjonen er blitt opplyst om at beslutningene som treffes i arbeidet med en reguleringsplan i stor grad er regelstyrte og følger etablerte standarder og håndbøker. Det er samtidig opplyst at prosjektet fra Arendal kommune og fylkeskommunens side var tenkt som en enkel næringsvei, men at omfanget økte underveis som følge av innspill og nye vurderinger.

Det ble underveis i arbeidet med reguleringsplanen avholdt møter i ulike fora. Blant annet ble det avholdt møter i prosjektgruppen, i en egen prosjektstyringsgruppe, i samarbeidsgrupper og sammen med næringsutviklerne langs den fremtidige fylkesveien 475. Agder fylkeskommune la prosjektforutsetninger i starten av arbeidet, herunder ble det besluttet at det skulle være en parallell gang- og sykkelvei, og at det skulle tilrettelegges for buss ved Helle 1 og Morrow. Et av alternativene til trasé (sør for Totjern) ble også silt bort etter beslutning fra fylket på prosjekteiernivå.

I arbeidet med valg av trasé bistod fylkeskommunen Norconsult med utarbeidelse av silingskriterier, og Norconsult utarbeidet en silingsrapport. Underveis i arbeidet med silingsrapporten hadde Agder fylkeskommune jevnlige møter med Norconsult, og fylkeskommunen var deltakende i arbeidet med rapporten og vurderingen av hvilken trasé som ble lagt til grunn som anbefaling. Anbefalingen av trasé var en omtrentlig plassering, som ble optimalisert i arbeidet med reguleringsplanen.

Før silingsrapporten ble lagt ut på høring ble den forankret i ledergruppen for Samferdsel og Eiendom i Agder fylkeskommune. Undersøkelsene våre viser at tidligere fylkesdirektør var til stede under presentasjonen, og at han også stilte spørsmål i møte. Silingsrapporten lå ute på høring i 4 uker. Innspill til silingsrapporten ble gjennomgått og var en del av grunnlaget for anbefaling av veilinje.

I hovedutvalg for samferdsel ble det den 26. september 2022¹¹⁰ gitt en orientering av ansatte på samferdselsområdet knyttet til reguleringsarbeidet for fv. 475. Under orienteringen ble det stilt spørsmål fra utvalget om trasévalget og hvorfor ikke veien i større grad kunne benytte eksisterende E18. Tidligere fylkesdirektør redegjorde for den historiske bakgrunnen og beslutningen om næringsveiens tilknytning til Longumkrysset. Rådgiveren på samferdselsområdet opplyste at en nærmere utredning kunne bestilles dersom utvalget ønsket det, men det ble ikke fattet vedtak om dette. Silingsrapporten ble presentert for kommuneplanutvalget¹¹¹ i Arendal kommune den 7. desember 2022.

Våre undersøkelser viser at Agder fylkeskommune fattet beslutningen om hvilken trasé som skulle legges til grunn i det videre arbeidet. Revisjonens samtaler peker mot at beslutningen er fattet av prosjekteier i prosjektorganisasjonen, og vi har ikke funnet dokumentasjon som tilsier at beslutningen er løftet opp til fylkeskommunedirektøren.

I november 2022 ble det avholdt et møte med prosjektstyringsgruppen og fylkeskommunedirektøren. Av et notat som ble utarbeidet i den sammenheng kommer det frem at rolleavklaring var et tema, og at tidligere fylkesdirektør ikke deltok i prosjektet. Videre fremgår det av notatet at det skal være direkte kontakt mellom stedfortrederen og fylkeskommunedirektøren, og at stedfortrederen tar alle avklaringer med omgivelsene. Fylkeskommunedirektøren skal ifølge

¹¹⁰ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/7dad5943-9932-4d82-9c71-ac6f6fe1ae04>

¹¹¹ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/354fb2fe-9591-41a7-8a47-4a29019c8e33>

notatet holdes orientert. Videre står det at beslutninger må/bør tas i Arendal kommune, og det ble luftet en ide om å etablere en styringsgruppe med Arendal kommune.

Fra et møte i styringsgruppen 15. november 2022 besluttet det at;

1. Ny vei planlegges som offentlig fylkesvei fv. 475
2. Ny vei er næringsvei, tilbudt av Arendal kommune til Morrow for god og rasjonell tilgang til Arendal havn. Veien vil også knytte fremtidige næringsområder sammen med havna og Morrow.
3. Prosjektgruppen skal ha fokus på å planlegge og tilrettelegge en vei som legger til rette for sikker trafikkering av nærings- og tungtransport. Kostnader til tiltak ut over dette skal i størst mulig grad unngås.
4. Det skal ikke planlegges med parallelført gang- og sykkelvei på strekningen. Atkomst for myke trafikanter søkes løst med en kombinasjon av eksisterende veisystemer og nødvendige lokale tilpasninger.
5. Avkjøring til fremtidige industriområder Helle 1 og Helle 2 planlegges med 1 kryss fra ny vei.

Styringsgruppen besluttet videre at undergangen under E18 mellom Heftingsdalen og eiendommene nord for E18 skulle fjernes. Prosjektleder i prosjektorganisasjonen tok beslutningen om at det skulle beholdes to avkjørsler til Morrow Batteries AS. I et fellesmøte med blant annet deltakere fra Arendal kommune, Norconsult og Agder fylkeskommune ble det besluttet av «prosjektet» å beholde tunnel og viltpassasjer over tunnel fremfor å åpne opp for skjæringer. Busslommer vurderes lagt inn ved hovedkrysset til Helle 1, men tas senere ut igjen av fylkeskommunen. Videre beslutter fylkeskommunen at veien legges på fylling ved Baffelbekken, og at det anlegges bekkekulvert i stedet for bru.

Av referat fra møte i prosjektstyringsgruppen den 14. februar 2023 står det at en avdelingsleder på samferdsel utfordres til å skrive prosjektbegrunnelsen til prosjekteringsfasen, og at to ansatte på samferdsel på bakgrunn av prosjektbegrunnelsen skriver styringsdokumenter for prosjektet, herunder rammer, mål, budsjett, organisering, ressurser, overordnet fremdrift osv.

På starten av høsten 2023 settes prosjekteringen på pause etter beslutning fra fylkeskommunedirektøren og fylkesordføreren. Det presiseres i referatet at beslutning om oppstart må tas sammen med fylkeskommunedirektøren og fylkesordføreren. Januar 2024 starter prosjekteringsarbeidet på fv. 475 opp igjen.

Ett gjengående tema i referatene er hvorvidt veien skal gå nord eller sør for en kolle i nærheten av næringsområde Helle 1¹¹². Dersom veien legges nord for kollen vil 41 000m² av næringsområde til Helle 1 «forsvinne». Arendal kommune uttrykker i et møte med Agder fylkeskommune og næringsutviklere at det er tydelige signaler fra bystyret om å optimalisere for næringsutvikling, og anbefaler derfor at veien legges på sørsiden av kollen. Ifølge referatet tar prosjektet

¹¹² Helle 1 er eid av et datterselskap av Arendal Næringssselskap AS

anbefalingen til følge og det besluttes å legge ny fylkesvei på sørsiden av kollen i planforslaget. Arendal kommune understreker i møte at det skal gjøres avbøtende tiltak i forhold til den berørte lysløypa.¹¹³

Agder fylkeskommune har mottatt innsynsbegjæringer¹¹⁴ i forbindelse med reguleringsarbeidet for fv. 475. Blant annet er det bedt om innsyn i e-poster knyttet til fylkesveien og interne referater. Tjenestemenn underordnet tidligere fylkesdirektør har fattet vedtak¹¹⁵ i sakene vedrørende innsynskrav.

Forslag til detaljreguleringsplan for fylkesvei 475 Neskilen-Heftingsdalen ble vedtatt lagt ut til offentlig ettersyn av kommuneplanutvalget i Arendal kommune i sak 23/34¹¹⁶. Fylkesutvalget behandlet fylkeskommunens uttalelse ved offentlig ettersyn på forslag til detaljreguleringsplan i sak 80/23, 6. juni 2023. Ifølge protokollen til møte orienterte tidligere fylkesdirektør om saken. Fylkesordføreren utfordret tidligere fylkesdirektør til å svare på spørsmål knyttet til reguleringsplanarbeidet for fv. 475 i møte, da ingen av de som fylkeskommunedirektøren brukte i arbeidet med næringsveien var til stede. Fylkeskommunedirektøren var også til stede i møte. Tidligere fylkesdirektør svarer deretter ut to spørsmål, ett som gjaldt trasévalg med tanke på dyrket mark og ett knyttet til kollektivtransport på næringsveien. Videre nevner han at han ikke jobber med saken.

I januar 2024 ble det gjennomført en begrenset høring av revidert planforslag, og ny begrenset høring ble gjennomført september og oktober 2024.¹¹⁷ Planavdelingen i fylkeskommunen avgir uttalelse ved begrenset høring. Reguleringsplanen ble endelig vedtatt av Arendal bystyre i sak 24/176¹¹⁸.

5.1.6.2 Revisjonens vurdering

5.1.6.2.1 Hvordan forholdt fylkesdirektøren seg til sin inhabilitet i reguleringsarbeidet for fylkesvei 475, og har han tilrettelagt eller fattet avgjørelser i saken?

I planprogrammet for ny vei mellom Eyde Energipark og Eydehavn, utarbeidet av Arendal kommune, fremgår det at tidligere fylkesdirektør var oppført som deltaker i prosjektets referansegruppe. I planprogrammet etter høring er han videre oppført som deltaker i styringsgruppen. Revisjonens undersøkelser viser imidlertid at det ikke foreligger dokumentasjon som underbygger faktisk deltakelse fra tidligere fylkesdirektør i disse gruppene. Vi er heller ikke kjent med dokumentasjon som tilsier at han har deltatt i andre fora eller stått for koordinering ved utarbeidelse av selve reguleringsplanen.

¹¹³ Arendal bystyre behandler reguleringsplanen for fv. 475 i sak 24/167 i møte den 14. november 2024 og igjen i sak 24/176 og 24/177, den 18. desember 2024

¹¹⁴ 17.04.2023 og 15.05.2023

¹¹⁵ 15.05.2023 og 02.06.2023

¹¹⁶ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/e457f879-0704-42f8-a6ef-aa3fcd6395f9>

¹¹⁷ <https://www.arendal.kommune.no/tjenester/plan-bygg-og-eiendom/reguleringsplaner/vedtatte-reguleringsplaner/fv-475-heftingsdalen-neskilen.22277.aspx>

¹¹⁸ <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F117febc3-b7ec-4ed2-a882-d52094a68333>

Vi er heller ikke kjent med dokumentasjon som tilsier at tidligere fylkesdirektør har vært delaktig i fylkeskommunens utarbeidelse av reguleringsplanen for fylkesvei 475. Våre undersøkelser viser at han herunder ikke har deltatt i prosjektgrupper, styringsgrupper eller øvrige fora knyttet til fylkesvei 475. Agder fylkeskommunen utpekte en stedfortreder for tidligere fylkesdirektør til å håndtere reguleringsplanprosessen og stedfortrederen har hatt direkte kontakt med fylkeskommunedirektøren. Tidligere fylkesdirektør var imidlertid til stede og stilte spørsmål da silingsrapporten ble lagt frem for ledergruppa på samferdsel.

Revisjonens gjennomgang viser videre at tidligere fylkesdirektør deltok aktivt i politiske møter ved orientering og i behandlingen av saker knyttet til fylkesvei 475. Den 26. september 2022¹¹⁹ ble det gitt en orientering av ansatte på samferdselsområdet knyttet til reguleringsarbeidet for fv. 475. Tidligere fylkesdirektør svarte på spørsmål i møte ved å redegjøre for den historiske bakgrunnen og beslutningen om næringsveiens tilknytning til Longumkrysset. Rådgiveren på samferdselsområdet opplyste at en nærmere utredning kunne bestilles dersom utvalget ønsket det, men det ble ikke fattet vedtak om dette. Videre ble tidligere fylkesdirektør i fylkesutvalgets¹²⁰ møte den 6. juni 2023 utfordret til å svare på spørsmål knyttet til fylkesvei 475.

Etter forvaltningsloven § 6 omfatter habilitetsreglene ikke bare formell beslutningstaking, men også tilrettelegging av grunnlaget for beslutninger. Revisjonen vurderer at tilrettelegging kan skje gjennom aktiv medvirkning i politiske organer, herunder ved å gi faglige redegjørelser eller ved å svare på spørsmål som har betydning for hvordan saken forstås og vurderes videre.

Revisjonen vurderer at tidligere fylkesdirektør i liten grad har deltatt i tilretteleggelse av beslutningsgrunnlaget for reguleringsplanen for fylkesvei 475. Revisjonen vurderer imidlertid at det å svare på spørsmål om blant annet trasévalg og historikk for prosjektet i politiske organer anses for å være tilrettelegging av beslutningsgrunnlaget. Når tidligere fylkesdirektør på dette tidspunktet var inhabil i saken, medfører tilretteleggingen at han handlet i strid med habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6.

Revisjonen er imidlertid ikke kjent med forhold som tilsier at tidligere fylkesdirektør har fattet avgjørelser i utarbeidelse av reguleringsplanen for fylkesvei 475.

5.1.6.2.2 Hvordan forholdt andre seg til fylkesdirektørens inhabilitet knyttet til reguleringsarbeidet for fylkesvei 475, og har tjenestemenn underordnet tidligere fylkesdirektør fattet avgjørelser i saken?

Revisjonens gjennomgang viser at Agder fylkeskommune, i arbeidet med reguleringsplanen for fylkesvei 475, organiserte saksbehandlingen slik at tidligere fylkesdirektør ikke skulle delta i utarbeidelse av selve reguleringsplanen. Det ble utpekt en stedfortreder som fikk ansvar for reguleringsplanarbeidet, og som rapporterte direkte til fylkeskommunedirektøren. Kontakten

¹¹⁹ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/7dad5943-9932-4d82-9c71-ac6f6fe1ae04>

¹²⁰ Sak 80/23 – fylkesutvalgets behandling av uttalelse ved offentlig ettersyn av forslag til reguleringsplan for fv. 475

med Arendal kommune og øvrige aktører i planprosessen ble håndtert av stedfortrederen, fylkeskommunedirektøren og ansatte i samferdselsområdet. Videre foreligger det ingen dokumentasjon som tilsier at underordnede tjenestemenn handlet på direkte instruks fra tidligere fylkesdirektør i selve planarbeidet.

Underordnede tjenestemenn i samferdselsområdet hadde imidlertid sentrale roller i planarbeidet. Utarbeidelse av reguleringsplanen innebar en rekke avgjørelser før planen ble oversendt Arendal kommune for politisk behandling. Avgjørelser som er fattet av sideordnede eller overordnede blir ikke påvirket av tidligere fylkesdirektørs inhabilitet. Underordnede skal imidlertid i henhold til forvaltningsloven § 6 tredje ledd, ikke fatte avgjørelser som helt eller delvis tar stilling til realitetene i saken eller legger avgjørende føringer for videre behandling.

Revisjonens undersøkelser viser at det ikke ble foretatt en systematisk vurdering av hvilke saksbehandlingsskritt som etter sin art var å anse som «avgjørelse i saken», og som dermed ikke kunne treffes av direkte underordnede etter fvl. § 6 tredje ledd. Revisjonen vurderer at fylkeskommunen ikke etablerte tydelige og skriftlige rammer for hvilke avgjørelser underordnede tjenestemenn kunne treffe i reguleringsplanarbeidet.

Undersøkelsene våre viser at det er Norconsult som har stått for selve utarbeidelsen, men at det er Agder fylkeskommune som har hatt ansvar for arbeidet med reguleringsplanen og prosjektering av ny fylkesvei¹²¹, med Arendal kommune som samarbeidspartner. Enkelte avgjørelser blant annet knyttet til gang- og sykkelvei og at det skulle være fokus på at fylkesveien skulle være en «næringsvei» ble tatt i fellesskap av Arendal kommune og underordnede tjenestemenn av den inhabile fylkesdirektøren i Agder fylkeskommune. Selv om det ble gitt visse føringer fra Arendal kommune viser våre undersøkelser at det er fattet avgjørelser i Agder fylkeskommune. Avgjørelser som er fattet i Agder fylkeskommune innebærer blant annet utarbeidelse av prosjektforutsetninger, gjennomføring av silingsprosess¹²², samt valg av traséløsning. Agder fylkeskommune har også delvis fastlagt planomfang og detaljeringsnivå, samt gjennomført avveininger mellom ulike tekniske og faglige anbefalinger som dannet grunnlaget for det endelige planforslaget. Revisjonen er ikke kjent med dokumentasjon som tilsier at fylkeskommunedirektøren har vært med på å fatte disse avgjørelsene. Folkevalgte organer i Agder fylkeskommune har fått orienteringer om reguleringsplanen, men de har ikke fått fremlagt planen for realitetsbehandling¹²³. Avgjørelser som er tatt i arbeidet med reguleringsplanen, er dermed ikke besluttet i folkevalgte organer i Agder fylkeskommune.

Videre viser undersøkelsene våre at underordnede tjenestemenn av tidligere fylkesdirektør har fattet vedtak vedrørende innsynsbegjæringer som har kommet inn til fylkeskommunen i arbeidet med reguleringsplanen.

¹²¹ Jf. Overordnet samarbeidsavtale mellom Arendal kommune og Agder fylkeskommune, signert 1. og 3. mars 2022

¹²² Herunder ble sørlig strekning forbi Totjern silt bort på et tidlig stadium.

¹²³ Før den ble lagt ut til offentlig ettersyn av Arendal kommune

Revisjonen vurderer at beslutningene som ble truffet av underordnede tjenestemenn i reguleringsarbeidet, herunder valg av trasé, tekniske løsninger og prosjektforutsetninger – etter sin art må anses som avgjørelser som samlet har lagt avgjørende føringer for realiteten i saken. Selv om disse beslutningene formelt inngikk i saksforberedelsen, mener revisjonen at de har hatt en slik betydning for sakens utfall at de faller innenfor det vide avgjørelsesbegrepet i forvaltningsloven § 6.

Videre presiserer revisjonen at avgjørelsesbegrepet i fvl. § 6 omfatter realitetsavgjørelser, men at det også kan omfatte beslutninger som ledd i saksbehandlingen, herunder om innsyn i sakens dokumenter. Underordnede tjenestemenn fattet vedtak i innsynssaker knyttet til reguleringsarbeidet for fv. 475, og revisjonen vurderer at underordnede tjenestemenn av en inhabil overordnet er avskåret fra å fatte slike vedtak.

Når disse avgjørelsene ble truffet av direkte underordnede av en inhabil fylkesdirektør, uten klare strukturelle grep for å bryte avhengighetsforholdet (for eksempel ved overføring av avgjørelsesmyndighet til side- eller overordnet nivå) vurderer revisjonen at Agder fylkeskommune har handlet i strid med forvaltningslovens bestemmelser om avledet inhabilitet jf. fvl. § 6 tredje ledd.

Avslutningsvis vurderer vi at Agder fylkeskommune ikke i tilstrekkelig grad tok høyde for konsekvensene av fylkesdirektørens inhabilitet ved organiseringen av reguleringsarbeidet for fylkesvei 475, og at det ikke ble etablert tilstrekkelige tiltak for å beskytte underordnede mot å fatte avgjørelser under avledet inhabilitet.

Revisjonen vurderer at underordnede tjenestemenn av tidligere fylkesdirektør har truffet beslutninger i strid med reglene om avledet inhabilitet i forvaltningslovens § 6 tredje ledd.

5.1.6.3 Revisjonens delkonklusjon

Revisjonen har vurdert at tidligere fylkesdirektør i liten grad deltok i tilrettelegging av beslutningsgrunnlaget for reguleringsplanen for fylkesvei 475. Revisjonen vurderer imidlertid at det å svare på spørsmål om blant annet trasévalg og historikk for prosjektet i politiske organer¹²⁴ anses for å være tilrettelegging av beslutningsgrunnlaget. Tidligere fylkesdirektør har dermed bidratt ved å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelser i strid med habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6. Revisjonen er imidlertid ikke kjent med forhold som tilsier at tidligere fylkesdirektør har fattet avgjørelser i utarbeidelse av reguleringsplanen for fylkesvei 475.

Revisjonen konkluderer på bakgrunn av dette at fylkesdirektøren ikke har fulgt forvaltningslovens habilitetsregler og interne retningslinjer i arbeidet med utarbeidelse av reguleringsplanen for fylkesvei 475.

¹²⁴ Under orienteringssak i hovedutvalg for samferdsel 26. september 2022

I arbeidet med reguleringsplanen ble det utpekt en stedfortreder underordnet tidligere fylkesdirektør, som skulle rapportere direkte til fylkeskommunedirektøren. Revisjonen bemerker at det ikke ble nærmere avklart hva som lå i rapporteringsplikten innhold, og hvilken betydning dette hadde for beslutningsmyndighet og ansvar. Undersøkelsene våre viser at fylkeskommunen ikke foretok nødvendige avklaringer av hvilke handlinger som skulle anses som tilrettelegging av beslutningsgrunnlag, og videre hvilke handlinger som skulle anses som avgjørelser. Vi vurderer derfor at Agder fylkeskommune ikke i tilstrekkelig grad tok høyde for konsekvensene av fylkesdirektørens inhabilitet ved organiseringen av reguleringsarbeidet for fylkesvei 475.

Revisjonen har vurdert at underordnede tjenestemenn av tidligere fylkesdirektør har truffet beslutninger i strid med reglene om avledet inhabilitet i forvaltningslovens § 6 tredje ledd.

På bakgrunn av våre vurderinger konkluderer vi med at Agder fylkeskommune ikke har håndtert habiliteten til tidligere fylkesdirektør i tråd med habilitetsreglene i forvaltningsloven og interne etiske retningslinjer.

5.1.6.4 Faktiske forhold - Arbeid for finansiering av fv. 475

I det videre vil vi se på hovedspor to i saken som gjelder fylkesvei 475, som går på selve finansieringen av næringsveien.

Tidligere fylkesdirektør har vist til praksis fra tidligere Aust-Agder fylkeskommune, der han ved habilitetsvurderingen knyttet til E18 saken kunne arbeide med finansieringen av veien, men ikke med planprosessen. På denne bakgrunn opplyser tidligere fylkesdirektør at han fra og med juni 2021 anså seg som inhabil i planprosessen, men at han ikke anså seg inhabil til å bistå i arbeidet med finansieringen.

Innledningsvis viser revisjonen til at tidligere fylkesdirektør har forklart at næringssjefen i Arendal kommune var koordinator i Morrow-prosjektet. Det ble ifølge tidligere fylkesdirektør laget presentasjonsmateriell som ble brukt overfor statlige myndigheter, og alt fylkeskommunen gjorde var ifølge ham 100 % koordinert med Arendal kommune i arbeidet med å få statlig finansiering. Arendal kommune og Agder fylkeskommune skal ifølge tidligere fylkesdirektør ha basert seg på en felles strategi om koordinert kommunikasjon. Videre opplyser han at presentasjonsmateriell som ble brukt bygde på erfaringer fra prosjektet i Sverige, herunder erfaringer om store ringvirkninger og tilførsel av flere etableringer. Han nevner at erfaringene var innhentet av Arendal kommune, og at mye av grunnlagsmaterialet som er brukt etter 2020 var utarbeidet lenge før, men senere oppdatert.

Den 21. januar 2021 sendte tidligere fylkesdirektør et brev til Samferdselsdepartementet med invitasjon til samarbeid om ny vei mellom Eyde Energipark og Arendal havn. Avslutningsvis i brevet fremkommer det en konklusjon/anmodning:

- 1. Departementet inviteres til å være med i pilotprosjektet om å utvikle fremtidens industriveg mellom E18/Eyde Energipark og Arendal havn, Eydehavn*

2. *Departementet vurderer hvordan prosjektet kan omtales i kommende NTP*
3. *Departementet utfordrer Nye Veier og/eller Statens vegvesen til å bli med i prosjektet og bidra med kompetanse*

Fylkesordfører og tidligere fylkesdirektør deltok i åpen høring i Stortingets transport- og kommunikasjonskomité 13. april 2021¹²⁵, hvor det blant annet ble bedt om mer midler til næringsveien fv. 475 og lagt frem et ønske om å få veien som en riksvei. I etterkant av høringen opplyser tidligere fylkesdirektør i en e-post¹²⁶ som omhandler kommunikasjon knyttet til næringsveien, at han ikke har gjort noe mer på dette med unntak av at «vi spisset budskapet noe på NTP-høringen» han og fylkesordføreren deltok på. Arendal kommune fulgte opp dette ved å be sine ansatte om å lage en forkortet presentasjon og legge opp til en strategi basert på det tidligere fylkesdirektør foreslo i e-posten.

I innstillingen fra transport- og kommunikasjonskomiteen til nasjonal transportplan 2022-2033 vises det til behovet for ny vei mellom E18 og Arendal havn, Eydehavn. Innstillingen ble diskutert i e-postkorrespondanse mellom tidligere fylkesdirektør og Arendal kommune 8. juni 2021, der tidligere fylkesdirektør uttrykte at formuleringene var vage og at de raskt burde samle troppene for å gjøre et forsøk på presisering som kunne sikre statlig deltakelse.

Tidligere fylkesdirektør opplyste at han kunne stille i møte med Jonas Gahr Støre 5. juli 2021, der tema blant annet var ny vei, etter forespørsel fra Arendal kommune. Den 18. juli samme år sendte tidligere fylkesdirektør over argumentasjon til Arendal kommune med mål om å få veien som riksvei. Argumentasjonen ble oversendt i forbindelse med et møte som skulle avholdes med daværende samferdselsminister Knut Arild Hareide. Videre var tidligere fylkesdirektør med på befaring om næringsveien 17. august, der Høyre ville at næringsveien skulle bygges som riksvei.

Den 1. september 2021 sendte tidligere fylkesdirektør på vegne av fylkesordføreren en søknad til Samferdselsdepartementet om midler til spleiselag for å sikre ny vei mellom E18/batterifabrikken og Arendal havn. Daværende samferdselsminister svarte 3. september 2021 følgende; «Samferdselsdepartementet er innstilt på å gå i dialog for å diskutere mulige løsninger for fylkesveien fra E18 til Eydehavn i Arendal. Departementet er også innstilt på å bidra med statlig økonomisk bidrag til dette fylkesveiprojektet.»

Den 26. oktober 2021 ble det sendt høringsinnspill¹²⁷ til statsbudsjettet fra Agder fylkeskommune, til transport- og kommunikasjonskomiteen, signert av tidligere fylkesdirektør og fylkesordføreren. Agder fylkeskommune kom med innspill om prioriterte saker innen samferdsel som de ønsket å fremme til høringen. På den prioriterte listen kommer «fremtidens industriveg» først. Her står det:

¹²⁵ <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?h=10004291&da-teid=10004565>

¹²⁶ 20. april 2021

¹²⁷ <https://stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=19962&h=10004445>

Morrow AS skal bygge batterifabrikk I Arendal. 2500 ansatte. Det er behov for ny veg mellom E18 og Arendal havn for å legge til rette for økt sjøtransport. Planarbeidet er startet opp. Det trengs planmidler i 2022 og signaler om statlige tilskudd for å kunne gjennomføre prosjektet tilsvarende som avgått regjering har gjort.

Det ble også lagt til en komitémerknad:

Komiteen viser til industrisatsingen som er under etablering i Arendal innen batteriproduksjon. Etableringen krever god tilrettelegging av infrastrukturen slik at mest mulig av transporten kan overføres til sjøtransport. Komiteen ber om at det gis 15 mill. kroner til videre planlegging av prosjektet i 2022. Midlene dekkes under ny tilskuddsordning for fylkesveger. Statlig medfinansiering av prosjektet fastsettes i revidert nasjonalbudsjett 2022.

Regionen har vist ambisiøse planer for «fremtidens industriveg» hvor målet er å tilrettelegge for autonome elektriske tungkjøretøy. Komiteen støtter ambisjonene og ber om at prosjektansvaret legges til Statens vegvesen.

Fylkesordføreren la frem behovet for blant annet finansiering av næringsveien i budsjettthøringen¹²⁸ i transportkomiteen på Stortinget. Tidligere fylkesdirektør var med i møte, men deltok ikke i selve fremleggelsen.

Det fremgår av referat fra ledergruppa samferdsel og eiendom som ble gjennomført 7. desember 2021 at tidligere fylkesdirektør var inhabil i saken om vei til batterifabrikken. Tidligere fylkesdirektør skal ha orientert om at han som grunneier av tilstøtende arealer til batterifabrikktomta i Arendal hadde bedt om å få sin habilitet i arbeidet med næringsveien vurdert, og at han var vurdert inhabil. Av referatet vises det til at det er satt inn en stedfortreder som skulle bistå ordførerne i saken om finansiering av veien. Avdelingslederen som ble satt inn som stedfortreder var formelt organisert under fylkesdirektøren på samferdsel.

I Agder fylkesting ble det i sak 73/21¹²⁹ vedtatt bevilgning til prosjektering av ny fylkesvei, samt andel av finansieringen. Av vedtatt verbalforslag fremkommer det:

E18 – Eydehavn: Det avventes ferdig reguleringsarbeid. Fylkestinget anser dette for å være en meget viktig investering, og som vil bidra til videre utvikling med flere viktige arbeidsplasser i Arendalsregionen. Fylkestinget avsetter fylkeskommunens bidrag i økonomiplanen, og forventer statlig finansiering.

Fylkestinget la inn en finansieringsplan for prosjektet hvor fylkeskommunens andel var 133,5 millioner kroner og det ble forutsatt 300 millioner kroner i tilskudd fra andre.

¹²⁸ <https://stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horing/?h=10004445>

¹²⁹ Møtedato 13.12.21 <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Fb7a680b2-6253-4ef8-b7ff-efd1cf15d162>

Tre dager etter fylkestinget svarer¹³⁰ tidligere fylkesdirektør en henvendelse fra Arendal kommune. Her informerer han om at han er inhabil i saker som gjelder næringsveien. Han forteller hvilken avdelingsleder som skal forholde seg rett til fylkeskommunedirektøren, og hvem som skal følge opp det han selv tidligere har gjort med finansiering mv, brevutkast og det som rådmannen og ordføreren i Arendal kommune, samt fylkesordføreren trenger hjelp til. Videre fremgår det av e-posten:

Med det som nå kom inn i vårt budsjett tror jeg det nærmer seg at «noen» burde sette seg sammen og legge en plan for finansiering med ulike scenarioer for bidrag fra stat, utbyggere og kommunen. Det bør inn en «plan B» som sikrer fullfinansiering. Det ville kunne gitt nødvendig forutsigbarhet på finansieringen til at prosjektet kan planlegges med optimal fremdrift. Men dette skal ikke jeg mene noe om lengre....

Avslutningsvis skriver han «så vil jeg fortsatt bare være et tastetrykk unna....»

I hovedutvalg for samferdsel¹³¹ 1. februar 2022 orienterte tidligere fylkesdirektør om oppfølging av budsjettvedtak 73/21, og han redegjorde for ulike veiprosjekter. Fylkesveien 475 ble også omtalt, og at prosjektet sto overfor utfordringer knyttet til finansiering. Samtidig presiserte han at han var inhabil i saken, og at eventuelle konkrete spørsmål måtte rettes til oppnevnte stedfortredere.

Arendal kommune oversendte deretter et brev som var sendt til Næringsdepartementet¹³², til fylkesordføreren i Agder. Fylkesordføreren videresendte brevet til flere mottakere, herunder tidligere fylkesdirektør. Brevet omhandlet etableringen av Morrow Batteries og Eyde Material Park.

Videre sendte ordføreren i Arendal kommune en e-post til rådmannen i kommunen med tittel «SV: møte med samferdselsdep». Ordføreren skriver i e-posten at «(...) I begge møtene vil jeg gi en oppdatering på hvor vi står. Derfor viktig at jeg har det nyeste av informasjon med meg». E-posten ble videresendt til tidligere fylkesdirektør¹³³. I sitt svar opplyste tidligere fylkesdirektør at rådmannen etter hans vurdering hadde et ganske godt bilde av status som rådmannen kunne få stedfortrederen til å strukturere. Han ga samtidig innspill som rådmannen kunne velge å benytte og gjøre til sine egne. Avslutningsvis spilte han inn at det kunne være hensiktsmessig å utfordre regjeringen på å foreslå tilskudd via Næringsdepartementet til nødvendig infrastruktur, da det ga mindre føring for andre prosjekt mht. investeringer i fylkesveier.

Samferdselsdepartementet sendte 16. februar 2022 et brev til Arendal kommune og Agder fylkeskommune hvor det ble vist til omtalen i Prop.1 S (2021-2022);

¹³⁰ E-post 16.12.2021

¹³¹ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/5a1e8e99-083f-4313-b70b-92e18c2e7a70>

¹³² 20.01.2022

¹³³ 28.01.2022

Staten er i dialog med Agder fylkeskommune for å finne mulige løsninger for fylkesvei mellom E18 og Eydehavn i Agder. Samferdselsdepartementet har signalisert til Agder fylkeskommune at regjeringen er innstilt på å bidra økonomisk til å realisere denne veien. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om saken i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2022.

Departementet presiserte samtidig at det var behov for et konkret og detaljert beslutningsgrunnlag fra fylkeskommunen for å kunne gjøre en vurdering av prosjektet i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett. Agder fylkeskommune besvarte brevet 1. mars 2022. Svaret var signert av de to personene som var oppnevnt til å ivareta oppgavene etter tidligere fylkesdirektør.

I mai 2022 foreslo regjeringen å bevilge 39 millioner kroner til bygging av ny fylkesvei mellom E18 og Eydehavn i Arendal. Det fremgår at bevilgningen skulle gis som et tilskudd til Agder fylkeskommune og at lokale myndigheter vurderte veien som en forutsetning for etableringen av en ny batterifabrikk. Av Prop.115 S (2021 –2022) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) fremkom det følgende:

Post 65 Tilskudd til fylkesveier, kan overføres

Det foreslås å øke bevilgningen med 39 mill. kroner som et tilskudd til Agder fylkeskommune i 2022 for bygging av ny fylkesvei mellom E18 og Eydehavn. Det vises til omtale av saken i Prop.1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet. Det er planlagt å etablere en ny batterifabrikk og tilhørende næringspark i Arendal som kan få stor lokal og regional betydning. Ifølge Agder fylkeskommune er det en viktig forutsetning for nyetablering at det bygges en ny veiforbindelse mellom E18 og Eydehavn. Samferdselsdepartementet presiserer at dette ikke innebærer bindinger for kommende budsjettår.

Etter bevilgningen på 39 millioner i revidert statsbudsjett ble det ikke gitt ytterligere statlige midler som var øremerket næringsveien fv. 475.

I september 2022 ble finansieringsavtale for fv. 475 ny vei mellom Nesken og Arendal havn, Eydehavn behandlet i hovedutvalget for samferdsel i sak 34/22¹³⁴. Saken gjaldt en signert finansieringsavtale mellom Agder fylkeskommune og Arendal kommune, datert 28. januar 2022, som gjaldt fase 1 av fv. 475. Innledningsvis i møte ble det gitt en orientering om status for ny vei til Arendal Havn/Eyde Energipark. Det var ikke tidligere fylkesdirektør som stod for orienteringen, men han besvarte to likelydende spørsmål under møtet.

Stortingets transport- og kommunikasjonskomité avholdt åpen høring 21. oktober 2022. Fra Agder fylkeskommune deltok fylkesordføreren og tidligere fylkesdirektør. I forkant av høringen foreligger det e-post korrespondanse¹³⁵ hvor tidligere fylkesdirektør blant annet skriver at «vi har spisset noe mer på industriveien. Her må det gjøres en god jobb». I notatet som ble utarbeidet til høringen, ble det foreslått en komitémerknad kun for næringsveien. Forslaget lød:

¹³⁴ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/7dad5943-9932-4d82-9c71-ac6f6fe1ae04>

¹³⁵ E-post 20. oktober 2022

Vi foreslår derfor at det tas inn følgende komitemerknad:

Komiteen ber regjeringen gå i dialog med Agder fylkeskommune og Arendal kommune for å avklare statlig medfinansiering av næringsveien mellom E18/Morrow Batteries og Arendal havn. Det er viktig at staten går inn i prosjektet sammen med regionale aktører for å finne løsninger slik at prosjektet kan realiseres.

I e-postkorrespondansen samme dag foreslo tidligere fylkesdirektør overfor fylkesordføreren at han under høringen kun skulle lese opp hovedpunktene i innledningen og bruke litt ekstra tid på næringsveien med konkret forslag til merknad. Videre skrev han avslutningsvis «Har du noen kjente i komiteen må du gjerne plante et spørsmål om finansieringen av næringsveien slik at vi kan få ekstra fokus på dette prosjektet.» Fylkesordføreren svarer «Da har jeg plantet spørsmålet!». Under høringen var det fylkesordføreren som fremla innspillene fra Agder fylkeskommune.

I brev av 25. oktober 2022 ble Sametinget, fylkeskommunene og bykommunene invitert til å gi innspill til temaer som var av relevans for arbeidet med ny nasjonale transportplan (NTP) i et fellesmøte 12. desember 2022. Da tidligere fylkesdirektør mottok invitasjonen videresendte han den til fylkesordføreren med fylkeskommunedirektøren på kopi. I e-posten opplyste tidligere fylkesdirektør at fylkesordføreren måtte avklare hvem som skulle delta, men understreket at datoen burde holdes av for fysisk møte i Oslo.

Hovedutvalget for samferdsel behandlet senere nasjonal transportplan (NTP) – 2025-2036 - innspill om Agders behov og utfordringer i sak 41/22¹³⁶. Saksfremlegget er signert av fylkeskommunedirektøren og tidligere fylkesdirektør. Først på lista over innspill fra administrasjonen fremgår det at:

Næringslivet på Agder er i stor vekst. Det skjer mye med det grønne skiftet med batterifabrikk, biozinfabrikk, hydrogenproduksjon, havvind med mer. Det betyr at vi trenger et godt hovedveinett med «ankeret» E18/E39/rv.9. Det er også behov for å utvikle veiene til de store næringsområdene og til havnene.

Under behandlingen ble det diskutert om innspillene var prioritert i rekkefølge. Det ble konkludert med at det ikke var tilfelle, men utvalget ønsket likevel å løfte Sørlandsbanen først. Det ble også foretatt enkelte justeringer i administrasjonens forslag som gjaldt punktet om næringsutviklingen.

Den 13. desember deltok fylkesordføreren og tidligere fylkesdirektør på innspillsmøte i arbeidet med ny nasjonal transportplan¹³⁷. Sakene ble lagt frem i tråd med hovedutvalg for samferdsel sitt vedtak. I forkant av møtet sendte tidligere fylkesdirektør en e-post til

¹³⁶ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/0c1ef4e4-25b8-4837-8167-0b7340d410c3>

¹³⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/nasjonal-transportplan/ntp-2025-2036-i-arbeid/artikler2022/ntp-2025-2036-innspillsmote-12.-desember-2022/id2951540/>

fylkeskommunedirektøren der han opplyste at han måtte følge fylkesordføreren i det fysiske innspillsmøte knyttet til NTP-arbeidet.

Stortingets transport- og kommunikasjonskomité besøkte Agder i mai 2023. I den forbindelse utarbeidet tidligere fylkesdirektør et utkast til innlegg som fylkesordføreren skulle benytte under besøket. Utkastet omhandlet blant annet fylkesvei 475. Utkastet ble oversendt på e-post¹³⁸ til fylkesordføreren, med blant annet fylkeskommunedirektøren på kopi. Fylkeskommunedirektøren responderte på e-posten ved å skrive; «Dette er en veldig bra presentasjon! Offensiv, informativ og avslutter med humor». Tidligere fylkesdirektør deltok også selv under komiteens besøk i Agder.

Fylkeskommunedirektøren sendte senere en e-post¹³⁹ til ansatte i Agder fylkeskommune, med tidligere fylkesdirektør på kopi, der det ble spurt om det var identifisert midler til næringsveien i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett. Tidligere fylkesdirektør svarte at han ikke hadde funnet slike midler og ga uttrykk for at løsningen sannsynligvis måtte komme gjennom Stortinget. Tidligere fylkesdirektør ble også bedt om status på økonomi for næringsveien i e-post¹⁴⁰ fra Arendal kommune.

Høring av transportvirksomhetens svar på NTP-oppgdraget for perioden 2025-2036 ble behandlet av hovedutvalg for samferdsel i sak 16/23¹⁴¹. Høringssvaret ble sendt til samferdselsdepartementet 31. mai 2023.

Et regionalt innspillsmøte i arbeidet med nasjonal transportplan 2025-2036 ble gjennomført i Kristiansand 31. oktober 2023. Tidligere fylkesdirektør fungerte som kontaktpunkt for arrangementet, og bistod med praktiske avklaringer.

I oktober 2023 ble det avholdt en ny høring i Stortingets transport- og kommunikasjonskomité, hvor fylkesordfører og tidligere fylkesdirektør deltok. I forkant av høringen sendte tidligere fylkesdirektør en e-post til blant annet fylkesordføreren hvor han presiserte at innspill og presentasjon måtte gå gjennom dem. Videre skrev han:

Vi trenger oppdaterte innspill på industriveien, men siden det ikke er sagt noe i budsjettforslaget kan vel mye fra 2022 gjenbrukes. Etter komitébesøket i mai er komiteen godt kjent med prosjektet, så vi kan gå rett på kjernen. Vi trenger forutsigbarhet mht. statlig medfinansiering. Slik jeg ser det er det viktigere med forutsigbarhet på de 300 mill. enn hva som måtte komme i 2024.

Under selve høringen redegjorde fylkesordføreren for behovet for en tydelig avklaring knyttet til ny vei mellom E18 og Arendal havn, Eydehavn. Det ble vist til at dette var tredje gang fylkeskommunen løftet saken i en slik høring, og at forutsigbar finansiering var avgjørende for

¹³⁸ 4. mai 2023

¹³⁹ 11. mai 2023

¹⁴⁰ Datert 14. mai 2023

¹⁴¹ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/69958d7c-c963-4611-a711-0b4249e8b74d>

å kunne realisere prosjektet. Fylkesordføreren viste til det skriftlige høringsinnspillet som var oversendt transport- og kommunikasjonskomiteen 15. oktober 2023.

En uke etter høringen sendte tidligere fylkesdirektør en e-post til fylkesordføreren, med blant annet fylkeskommunedirektøren på kopi. Av e-posten fremgår det at:

SV styrker post 65 med 700 mill. kroner og har skrevet inn Batteriveien sammen med midler til to andre veiprosjekt. Vi har jo påpekt bl.a. overfor statsråd/statssekretær at dette vil være en praktisk måte å løse dette på. Senest på NTP møte forrige uke.¹⁴² Nå har SV snappet opp denne ideen.

Så nå er det spennende hva som kommer inn i forhandlingene, men dette er vel det mest konkrete vi har hatt siden vi fikk de 39 millionene i 22.

I april 2024 ble det sendt en invitasjon til veiåpning i forbindelse med batterisatsning og grønn omstilling på Agder til Statsministerens kontor. Av e-postkorrespondanse fremgår det at tidligere fylkesdirektør deltok i dialogen i forbindelse med utarbeidelsen av invitasjonsbrevet. Brevet satte særlig fokus på fv. 475, grønn omstilling på Agder og utfordringer knyttet til finansieringen av prosjektet. I denne sammenheng skrev fylkesordfører at det burde legges til følgende;

Industriveien er helt nødvendig for etableringen av Morrow Batteries sin fabrikk, «for den eksisterende industrien i Åmli og de muligheter som har åpnet seg ved etablering av store næringsområder i Åmli (...)»

Deretter svarer rådgiveren på samferdsel som utarbeidet brevet i dialog med tidligere fylkesdirektør følgende;

Jeg var ikke klar over koblingen mot Åmli her, trodde den hovedsakelig gjaldt prosjektet på fv. 415 (som vi ideelt sett også ønsker tilført midler til)?

Er det riktig at vi skal koble dette sammen med bygging av ny fv. 475 industrivegen mellom Neskilen og Heftingsdalen i denne sammenhengen?

Åpningsmarkeringen gjelder fase 1 av ny fv. 475 mellom Arendal havn og Neskilen, som er finansiert av AFK og Arendal kommune.

Fylkesordføreren gir da følgende tilbakemelding;

Fint om [tidligere fylkesdirektør] kommenterer over helgen.

Senere mottok fylkesordføreren følgende tilbakemelding, med tidligere fylkesdirektør på kopi;

Da har jeg snakket med [tidligere fylkesdirektør], og fått litt mer informasjon om saken og koblingen mellom de ulike industrisatsingene i området. (...)

Tidligere fylkesdirektør har forklart til revisjonen at bakgrunnen for at han ble involvert i denne dialogen, kunne være hans kjennskap til historikken knyttet til Biozinfabrikken. Han har vist til

¹⁴² Høring i transport- og kommunikasjonskomiteen 31. oktober 2023.

at Biozinprosjektet var et sentralt tema før etableringen av Morrow Batteries, og at transport fra Biozinfabrikken til havna via E18 ville forsterke behovet for ny veiforbindelse. Videre har han opplyst at denne historikken i begrenset grad er kjent for de som tidligere var ansatt i Vest-Agder fylkeskommune, noe som kan ha bidratt til at det fremstod naturlig å innhente informasjon fra ham.

I forbindelse med utarbeidelse av avtale mellom Agder fylkeskommune og Arendal kommune ble tidligere fylkesdirektør kontaktet per e-post for bistand.¹⁴³ Henvendelsen gjaldt bistand for utarbeidelse av avtalen og oversendelse av mal for avtale knyttet til del 1 av veien mellom Heftingsdalen og Arendal havn, Eydehavn. Det er opplyst at avtalen for del 2 av næringsveien delvis bygger på denne malen. Tidligere fylkesdirektør har forklart¹⁴⁴ at han etter anmodning ga et innspill basert på tidligere avtale med Arendal kommune, og at videre avklaringer og forhandlinger ble håndtert sammen med fylkeskommunedirektøren.

Fylkestinget behandlet finansiering av fv. 475 Næringsveien 18. juni 2024, i sak 41/24¹⁴⁵. Saksfremlegget er signert av fylkeskommunedirektøren, og saksbehandleren som har utarbeidet saksfremlegget var en ansatt i samferdselsområdet. Her ble det vedtatt at:

- 1. For å videreføre planleggingsarbeidet og iverksette detaljprosjektering av konstruksjoner og veglinje, inngås tilleggsavtale om risiko for kostnadsfordeling, der fylkeskommunen og kommunen deler ansvaret 50/50. Avtalen er oppad begrenset til fylkeskommunens vedtatt bevilgning på 138 mill. kroner.*
- 2. Tilleggsavtalen gjelder alt arbeid frem mot endelig beslutningspunkt for bygging av fv. 475 Næringsveien.*
- 3. Fremdriften i prosjektet forutsetter at Arendal kommune fatter likelydende vedtak som punkt 1 og 2.*
- 4. For å sikre fremdrift får fylkeskommunedirektøren fullmakt til å underskrive tilleggsavtalen, innenfor rammene som er skissert i saken. Avtalen legges deretter frem for fylkestinget til orientering.*

Tilleggsavtalen som lå ved saken bygget på avtalen som tidligere var inngått mellom Arendal kommune og Agder fylkeskommune for del 1 av næringsveien. Bakgrunnen for avtalen var at prosjektet foreløpig ikke var sikret statlige bidrag som forutsatt for finansieringen av prosjektet. For å kunne innfri forventningene om gjennomføring av prosjektet var det behov for fremdrift i plan- og prosjekteringsarbeidet i 2024. Tidligere fylkesdirektør har forklart til revisjonen at tilleggsavtalen med ansvar på 50/50 mellom Arendal kommune og Agder fylkeskommune kun omfattet plankostnader, og at en slik avtale var nødvendig når fylkeskommunen tok over planarbeidet, for å sikre kostnadsdeling dersom prosjektet ikke skulle bli realisert.

¹⁴³ Verifisert referat fra møte med Agder Kommunerevisjon IKS 16.02.26

¹⁴⁴ Verifisert referat fra møte med Agder Kommunerevisjon IKS 16.03.26

¹⁴⁵ <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F4391e715-e115-492e-a13f-a2d0c76c5b1c>

I orienteringssak 16/24¹⁴⁶ ble fylkestinget informert om at Arendal bystyre¹⁴⁷ ikke hadde fattet likelydende vedtak med fylkestingets vedtak i sak 41/24. Protokoll fra bystyrets behandling og økonomisk oversikt¹⁴⁸ over prosjektet ble lagt ved saken. Tilleggsavtalen som la til grunn en fordeling på 50/50 mellom Arendal kommune og Agder fylkeskommune ble etter hva revisjonen kjenner til aldri inngått.

I januar 2025¹⁴⁹ ble det utvekslet e-post mellom tidligere fylkesdirektør og en rådgiver i samferdselsområdet som jobbet med utarbeidelse av saksfremlegg. I e-posten legger tidligere fylkesdirektør ved et dokument med to alternative forslag til vedtak¹⁵⁰. Tidligere fylkesdirektør skriver i e-posten;

«Noen tanker om hvordan vedtak kan utformes....»

Kort tid etter første e-post kommer det en ny e-post fra tidligere fylkesdirektør hvor han har lagt til et nytt punkt under ett av forslagene til vedtak. Forslagene fra tidligere fylkesdirektør ble endret før saken ble lagt frem for fylkestinget, og forslagene ble dermed ikke lagt til grunn som fylkeskommunedirektørens innstilling.

Ifølge en tidslinje utarbeidet av Agder fylkeskommune vedrørende næringsveien ble det i januar 2025 avholdt møte med Samferdselsdepartementet, der videre statlig ansvar for finansiering av prosjektet ble avslått. Det fremgår videre at det i februar måtte avklares om prosjektet kunne finansieres på annen måte, eller om prosjektet måtte avsluttes.

Det fremforhandles en ny avtale mellom Arendal kommune og Agder fylkeskommune med en kostnadsfordeling på henholdsvis 30/70. Arendal bystyre¹⁵¹ vedtok avtale om finansiering av fv. 475 næringsveien den 22. mai 2025, og avtalen ble deretter lagt frem for fylkestinget for endelige behandling den 21. oktober 2025, i sak 53/25¹⁵². Saksfremlegget var utarbeidet av saksbehandler på samferdsel, men signert av fylkeskommunedirektøren. Fylkestinget fattet følgende vedtak:

1. *Fylkestinget vedtar avtale med Arendal kommune om finansiering av del to av fv. 475 Næringsveien.*
2. *Finansieringen skal ikke påvirke rammen til handlingsprogram for mobilitet. Fylkestinget ber fylkeskommunedirektøren komme tilbake i budsjett og handlingsprogram med inndekning gjennom omprioritering av investeringer og økt låneopptak.*
3. *Det forventes at det jobbes videre mot dagens regjering for å sikre de statlige midlene som det har vært et enstemmig vedtak om i fylkestinget i 2021 kommer på plass.*

¹⁴⁶ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/308427d0-1927-432e-b162-35e3ed87fae9>

¹⁴⁷ I sak 24/164 den 14. november 2024, <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/7d16e1c6-624b-4efe-b12d-5633b34c4b11>

¹⁴⁸ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/c9484c14-a04c-446f-9bcb-4a777f6d9a6f>

¹⁴⁹ 30. januar 2025

¹⁵⁰ Forslagene som foreslås er knyttet til det videre arbeid med industriveien fv. 475, herunder finansiering.

¹⁵¹ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/67e0d753-c441-42d8-bbc8-3366e019d647>

¹⁵² <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F981738dd-37b6-479a-b558-f2a69c53c0cc>

Det har vært jobbet godt og målrettet helt siden Agder fylkeskommune ble etablert 01.01.2020 av både fylkesordfører og daværende og nåværende ordfører i Lindesnes, om hvilke muligheter man har for å realisere vei til Lindesnes halvøya.

Fylkestinget anerkjenner at næringsvei til Lindesnes halvøya med spesielt GE Healthcare er viktig for å opprettholde drift og utvikling ved bedriften og andre bedrifter i området. Nye Veier legger om kort tid E39 videre fra Blørstad og vestover ut på anbud.

Av den vedtatte avtalen fremgår det at Arendal kommune og Agder fylkeskommune er enige om en kostnadsfordeling på henholdsvis 30/70. Det legges til grunn en total kostnad på 690 millioner kroner ekskl. mva. beregnet høsten 2024 (P85). Det er tidligere bevilget 39 millioner kroner i statlig tilskudd til prosjektet.

Handlingsprogram for mobilitetsplan 2026-2029 ble behandlet i fylkestinget den 17. juni 2025 i sak 44/25¹⁵³. Finansiering av næringsveien ble løftet opp i forbindelse med behandling av handlingsprogrammet. Dokumentet var signert av fylkeskommunedirektøren og tidligere fylkesdirektør. Fylkeskommunedirektørens forslag til vedtak var som følger:

- 1. Fylkestinget vedtar forslag til handlingsprogram 2026-2029, for regional plan for mobilitet for Agder.*
- 2. Dersom sak om finansiering og bygging av fv. 475 Næringsveien vedtas, i tråd med forslaget som er oversendt til behandling i Arendal kommune, reduseres aktiviteten på handlingsprogrammet med 200 mill. kroner for perioden, og utvalgte prosjekter flyttes over til marginallisten for fylkesveginvesteringer.*

Videre fulgte det av saksfremlegget at:

Investeringsrammen for fylkesveg for handlingsprogramperioden er planlagt å være drøyt 500 mill. kroner per år. I tråd med regional plan for mobilitet for Agder er det lagt opp til en stor satsing for å redusere og stoppe forfallet på vegnettet i årene fremover. Hvis låneopptaket økes for å investere mer, vil det legge beslag på betydelige driftsmidler, siden kostnadene til lånet må betales med driftsmidler. Det betyr at det blir mindre penger igjen til vedlikehold, og at forfallet vil øke.

Denne problemstillingen er tett koblet mot vurderingene knyttet til sak om samarbeid med Arendal kommune om å finansiere og bygge fv. 475 Næringsveien. Dersom avtalen vedtas i tråd med forslaget som ligger til behandling i Arendal kommune, anbefaler fylkeskommunedirektøren at 200 mill. kroner av fylkeskommunens andel dekkes inn over rammen for handlingsprogram for mobilitet. De øvrige kostnadene for prosjektet anbefales håndtert med å øke den totale rammen for investering på fylkesveg. Dette for å unngå å måtte utsette svært mange gode og viktige prosjekter på det eksisterende fylkesvegnettet.

¹⁵³ <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/689a528a-64e3-4171-88bc-71cad2bb6f4b>

Finansieringsrammen for fv. 475 Næringsveien er på 651 mill. eks. mva. Fylkeskommunens andel i avtaleforslaget som ligger til behandling i Arendal kommune er satt til 70 prosent, 456 mill. kroner. 200 mill. av dette foreslås finansiert med redusert portefølje i handlingsprogrammet, for å unngå at handlingsrommet innenfor vedlikehold blir så lavt at det spiser opp effekten av investeringer som gjøres for å redusere forfallet på vegene.

En alternativ handlingsplan, der prosjekter for 200 mill. kroner er tatt ut og overført til marginallisten, er derfor vedlagt saken. Den anbefales vedtatt dersom det inngås avtale om bygging av Næringsveien. Dette er et viktig grep for å opprettholde satsingen på å redusere forfallet på vegnettet, som vedtatt i mobilitetsplanen.

Fylkestinget vedtok ikke fylkeskommunedirektørens forslag til vedtak i saken. I stedet fattet fylkestinget følgende vedtak;

1. *Fylkestinget vedtar forslag til handlingsprogram 2026-2029, for regional plan for mobilitet for Agder.*
2. *Fylkestinget i Agder vil løfte opp finansiering og bygging av den viktige næringsveien fylkesvei 475 Neskilen bru-Eyde Material park for behandling i løpet av høsten 2025. Fylkestinget i Agder har en klar forventning om at staten ved AP regjering bidrar med statlig medfinansiering. Det er gjort et enstemmig vedtak i fylkestinget i Agder i desember 2021 på en fordeling på 70 % statlig medfinansiering og 30 % fylkeskommunal finansiering.*

I flere tilfeller redegjort for over har andre hentet inn bistand fra tidligere fylkesdirektør, selv med kunnskap om at fylkesdirektøren var inhabil. Tidligere fylkesdirektør selv tror det kan ha sammenheng med rollen han har hatt og at han har holdt på med arbeidet sitt i 28 år. Han opplever at han har hatt tillit hos de til enhver tid sittende fylkesordførere og at han generelt har hatt god kjennskap til både planprosesser og arbeid med statlig finansiering. Videre nevner han at det er få andre i administrasjonen som har hatt denne oversikten over så lang tid, og fylkesordførere og andre sentrale politikere ofte har støttet seg på ham i disse sakene.

5.1.6.5 Revisjonens vurdering

5.1.6.5.1 Hvordan forholdt fylkesdirektøren seg til sin inhabilitet knyttet til finansiering av fylkesvei 475, og har han tilrettelagt eller fattet avgjørelser i sakene?

Basert på hvordan Agder fylkeskommune har behandlet tidligere fylkesdirektør sin habilitet, fremstår det som om arbeidet med finansiering av veien i praksis er delt i to separate spor;

1. Finansieringen knyttet til Agder fylkeskommunes egen andel av prosjektet (lokal finansiering)
2. Arbeidet med å sikre statlig finansieringen

I det følgende vurderer revisjonen først fylkesdirektørens rolle knyttet til **den lokale finansieringen**, før vurderingen av tidligere fylkesdirektørs arbeidet knyttet til statlig finansiering foretas.

Revisjonens undersøkelser viser at tidligere fylkesdirektør i begrenset grad har vært involvert i arbeidet med Agder fylkeskommunes finansiering av næringsveien. Undersøkelsene viser imidlertid at han i intern e-postkorrespondanse har delt noen tanker om hvordan vedtak kan utformes og oversendt alternative forslag til vedtak. Gjennom fylkestingets behandling av handlingsprogrammet for mobilitetsplanen 2026-2029 ble muligheter for finansiering av næringsveien løftet opp av tidligere fylkesdirektør, og det ble gitt forslag som innebar prioriteringsmessige konsekvenser for fylkeskommunens investeringsportefølje.

Tidligere fylkesdirektør var habil til å legge frem selve handlingsprogrammet, men revisjonen vurderer at tidligere fylkesdirektør tilrettela grunnlaget for en avgjørelse knyttet til hvordan næringsveien kunne finansieres i vedtakets punkt 2. Agder fylkeskommune hadde på det tidspunkt vurdert tidligere fylkesdirektør som habil igjen til å delta i arbeidet med finansiering. Revisjonen mener imidlertid at tidligere fylkesdirektør fortsatt var inhabil, og vi mener derfor at det foreligger en saksbehandlingsfeil.

Etter forvaltningsloven § 6 kan en inhabil tjenestemann verken tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelse i saken. At den inhabile ikke kan tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen innebærer at vedkommende er avskåret fra å delta under saksforberedelsen. For eksempel er den inhabile avskåret fra å gi råd eller veiledning om saken, innhente opplysninger til beslutningsgrunnlaget eller ta andre saksbehandlingsskritt som er rettet mot den aktuelle avgjørelsen.

Revisjonen vurderer at tidligere fylkesdirektør har utført handlinger i forbindelse med Agder fylkeskommunes egen finansiering av næringsveien som må anses som tilrettelegging av beslutningsgrunnlaget i strid med forvaltningsloven § 6 første og annet ledd.

Revisjonen er ikke kjent med opplysninger som tilsier at tidligere fylkesdirektør har vært med på å fatte avgjørelser knyttet til Agder fylkeskommunes finansiering av næringsveien.

I det videre tar vi for oss arbeidet som ble gjort for å **sikre statlig finansiering av veien**. Innledningsvis viser vi til at tidligere fylkesdirektør var informert om at det var satt inn en stedfortreder som skulle bistå ordførerne i saken om finansiering av næringsveien fv. 475. Videre la tidligere fylkesdirektør selv håndteringen gjennom stedfortreder til grunn i e-post¹⁵⁴ til Arendal kommune.

Revisjonens undersøkelser viser at tidligere fylkesdirektør var involvert i arbeidet med finansiering av næringsveien i varierende omfang i perioden mellom 2021-2025. I tiden før habilitetsvurderingen var han blant annet delaktig i møter hvor næringsveien var tema og han

¹⁵⁴ E-post 16.12.2021

formidlet argumentasjon på hvorfor veien burde gis status som riksvei. På vegne av fylkesordføreren sendte han også et brev til Samferdselsdepartementet, hvor betydningen av næringsveien ble understreket og departementet ble invitert til dialog.

Etter at tidligere fylkesdirektøren var vurdert inhabil og det var satt inn stedfortreder for å ivareta hans rolle i arbeidet med finansiering av veien fortsatte tidligere fylkesdirektør å delta i arbeidet. I perioden som fulgte etter habilitetsvurderingen utarbeidet tidligere fylkesdirektør høringsinnspill til statsbudsjettet der fv. 475 ble rangert med høyeste prioritet og det ble foreslått en særskilt komitémerknad som gjaldt næringsveien. Videre bistod tidligere fylkesdirektør Arendal kommune med blant annet statusoppdateringer for næringsveien, samt innspill til informasjon som kunne benyttes i møte med Samferdselsdepartementet. Tidligere fylkesdirektør bisto fylkesordføreren i ulike sammenhenger knyttet til næringsveien, blant annet ved å delta i høringer i Stortingets transport- og kommunikasjonskomité, utarbeidelse av notater, merknader og innlegg. Tidligere fylkesdirektør oppfordret også fylkesordføreren til å plante et spørsmål i transport- og kommunikasjonskomiteen om finansieringen av næringsveien for å gi prosjektet økt fokus.

Etter forvaltningsloven § 6 kan en inhabil tjenestemann verken tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelse i saken. At den inhabile ikke kan tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen innebærer at vedkommende er avskåret fra å delta under saksforberedelsen. For eksempel er den inhabile avskåret fra å gi råd eller veiledning om saken, innhente opplysninger til beslutningsgrunnlaget eller ta andre saksbehandlingsskritt som er rettet mot den aktuelle avgjørelsen.

Videre skal begrepet «avgjørelse» forstås vidt og omfatter ikke bare vedtak, men også avgjørelser som knytter seg til privatrettslige avtaler eller det offentliges service- og tjenesteytelser omfattes, og det samme gjør ulike typer råd og uttalelser som er ment å være autorative. I tvilstilfeller må hensynet til tilliten til forvaltningen og kravene til forsvarlig saksbehandling tillegges vekt.

Fylkeskommunedirektøren i Agder uttalte i den åpne høringen som ble utført av Agder kontrollutvalg i januar 2026 at «jeg mener det ikke foreligger brudd på habilitetsreglene i de formelle prosessene som har ledet frem til de politiske vedtakene i saken». Arbeidet som er gjort mot statlig hold for finansiering av næringsveien er i stor grad ikke knyttet til vedtak som fattes i fylkeskommunen. Revisjonen forstår det dermed slik at fylkeskommunen har lagt til grunn at slikt arbeid hvor det ikke fattes formelle vedtak av fylkeskommunen selv ikke anses som formelle prosesser.

Transport- og kommunikasjonskomiteen på Stortinget har mottatt innspill fra Agder fylkeskommune om prioriterte områder på samferdsel. Slike innspill er ment å påvirke den formelle behandlingen som Stortinget gjennomfører i forbindelse med eventuelle endringer i regjeringens budsjettforslag innenfor komiteens ansvarsområde. Stortinget kan endre budsjettet og komiteene utarbeider innstillinger som bygger på blant annet innkomne innspill. Innspill som

Agder fylkeskommune har kommet med vil dermed anses som dokumentasjon i transport- og kommunikasjonskomiteens budsjettarbeid og være en del av sakens dokumentgrunnlag.

Forvaltningsloven gjelder for all virksomhet i fylkeskommunen jf. fvl. § 1, også der det ikke fattes enkeltvedtak. At Stortinget faller utenfor lovens virkeområde jf. fvl. § 4, endrer ikke dette. Arbeidet med å utarbeide og fremme innspill skjer internt i fylkeskommunen og omfattes av lovens regler, herunder habilitetsreglene i fvl. § 6.

Revisjonen vurderer at tidligere fylkesdirektør i stor grad har vært med i arbeidet om å sikre statlig finansiering av fylkesveien, både før og etter habilitetsvurderingen fra september 2021. Tidligere fylkesdirektør har vært delaktig i utarbeidelse og forberedelser knyttet til høringsinnspill og ved å bidra til argumentasjon for finansiering av næringsveien. Videre har han støttet og bistått både administrasjon og politikere i både Arendal kommune og i Agder fylkeskommune i arbeidet. I høringsinnspill sendt inn til transport- og kommunikasjonskomiteen datert 26. oktober 2021 signert av fylkesordføreren og tidligere fylkesdirektør, var fv. 475 satt øverst på prioriteringslisten. Utelukkende for fv. 475 ble det også lagt inn en komitémerknad for å særskilt fremheve næringsveien.

Revisjonen vurderer dermed at tidligere fylkesdirektør har tilrettelagt grunnlaget for avgjørelser i forbindelse med arbeidet for statlig finansiering, og at han dermed har opptrådt i strid med forvaltningsloven § 6.

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som tilsier at tidligere fylkesdirektør har fattet avgjørelser i forbindelse med arbeidet knyttet til statlig finansiering av næringsveien.

Videre mener revisjonen at tidligere fylkesdirektørs oppfordring til fylkesordføreren om å «plante et spørsmål om finansieringen av næringsveien slik at vi kan få ekstra fokus på dette prosjektet» aktivt initierer politisk påvirkning med sikte på å påvirke komitémedlemmer, i en sak der han er vurdert inhabil. Revisjonen vurderer dette som brudd på habilitetsreglene, og at det også er i strid med de etiske retningslinjene i Agder fylkeskommune.

5.1.6.5.2 Hvordan forholdt andre seg til fylkesdirektørens inhabilitet knyttet til finansiering av fylkesvei 475, og har tjenestemenn underordnet tidligere fylkesdirektør fattet avgjørelser i sakene?

Revisjonens gjennomgang viser at Agder fylkeskommune formelt tok visse grep for å håndtere den tidligere fylkesdirektørens inhabilitet i arbeidet knyttet til finansiering av fv. 475. Det ble i november 2021 gjennomført en skriftlig habilitetsvurdering av tidligere fylkesdirektør, og i desember 2021 kommer det frem av referat fra ledergruppen i samferdsel at det var utpekt stedfortredere.

Samtidig viser undersøkelsen at rolleavklaringen som ble gjort, i praksis ikke ble gjennomført konsekvent. Når det gjelder Agder fylkeskommunes finansiering av næringsveien var tidligere fylkesdirektørs deltakelse noe begrenset, men tidligere fylkesdirektør fortsatte å være involvert

i arbeidet rettet mot statlig nivå, blant annet gjennom bidrag til innspill, komitémerknader, argumentasjon, samt gjennom råd og støtte til politisk og administrativt nivå. Enkelte i administrasjonen tok også kontakt med tidligere fylkesdirektør i forbindelse med den lokale finansieringen, herunder ved utarbeidelse av avtale med Arendal kommune.

Det foreligger relativt hyppig e-post korrespondanse mellom tidligere fylkesdirektør og fylkesordføreren når det gjelder næringsveien fv. 475 og finansieringen av denne. Enkelte av e-postene har også blitt sendt til fylkeskommunedirektøren på kopi, og fylkeskommunedirektøren har dermed i en viss grad vært informert om hans deltakelse og arbeid med å få på plass finansiering for næringsveien.

Revisjonen vurderer at også øvrige i fylkeskommunen, både administrativt og politisk, aksepterte tidligere fylkesdirektørs involvering, fremfor å skjerme saken fra påvirkning fra en inhabil direktør. Betegnelsen som senere er brukt om arbeidet som «uformelle prosesser» indikerer etter revisjonens vurdering at fylkeskommunen i begrenset grad har reflektert over at også slike prosesser omfattes av habilitetsreglene når de skjer som ledd i fylkeskommunens virksomhet.

Videre viser revisjonens undersøkelser at underordnede tjenestemenn tok kontakt med den inhabile fylkesdirektøren for råd og bistand. Revisjonen anser det som klart at underordnede tjenestemenn ikke på noen måte kan forelegge saken for eller rådføre seg med den inhabile lederen, selv om det ellers er et meget tett samarbeid med løpende gjensidige orienteringer.

Revisjonens undersøkelser viser at saksfremlegg og innstillinger som er lagt frem for folkevalgte organer i forbindelse med Agder fylkeskommunes finansiering av næringsveien er signert av fylkeskommunedirektøren.

Revisjonen har ikke funnet dokumentasjon som tilsier at tjenestemenn underordnet tidligere fylkesdirektør har fattet avgjørelser i saken knyttet til finansiering av fv. 475.

5.1.6.6 Revisjonens delkonklusjon

Revisjonen har vurdert at tidligere fylkesdirektør har bidratt ved å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelse i saken knyttet til finansiering av fylkesvei 475 i strid med forvaltningsloven § 6. Vi er imidlertid ikke kjent med forhold som tilsier at tidligere fylkesdirektør har fattet avgjørelser knyttet til arbeidet med finansiering av fylkesvei 475.

Videre mener revisjonen at tidligere fylkesdirektørs oppfordring til fylkesordføreren om å «plante et spørsmål om finansieringen av næringsveien slik at vi kan få ekstra fokus på dette prosjektet» i en sak hvor han er vurdert inhabil, aktivt initierer politisk påvirkning med sikte på å påvirke komitémedlemmer. Revisjonen vurderer dette som brudd på habilitetsreglene og i strid med de etiske retningslinjene i Agder fylkeskommune.

På bakgrunn av våre vurderinger konkluderer vi med at tidligere fylkesdirektør ikke har handlet i tråd med forvaltningslovens habilitetsregler og fylkeskommunens etiske retningslinjer i saken knyttet til finansiering av fv. 475.

Revisjonen har ikke funnet dokumentasjon som tilsier at tjenestemenn underordnet tidligere fylkesdirektør har fattet avgjørelser i saken knyttet til finansiering av fv. 475. Revisjonen vurderer imidlertid at flere i Agder fylkeskommune, både administrativt og politisk, aksepterte tidligere fylkesdirektørs involvering, og i et visst omfang også kontaktet den inhabile fylkesdirektøren for råd og bistand i strid med forvaltningsloven § 6.

Vi konkluderer dermed med at Agder fylkeskommune ikke har håndtert habiliteten til tidligere fylkesdirektør i tråd med habilitetsreglene i forvaltningsloven og interne etiske retningslinjer knyttet til finansieringen av fv. 475.

5.2 HAR FYLKESDIREKTØREN FULGT FORVALTNINGSLOVEN OG FYLKESKOMMUNENS RETNINGSLINJER?

5.2.1 Samlet vurdering

Revisjonen har i punktene 5.1.1-5.1.6 vist til de faktiske forholdene rundt saker som knytter seg opp mot inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør. For å besvare problemstillingen om fylkesdirektøren samlet sett har fulgt forvaltningsloven og fylkeskommunens retningslinjer vil vi foreta en helhetsvurdering av hvordan tidligere fylkesdirektør forholdt seg til sin inhabilitet i de ulike saker vi har redegjort for over.

Etter forvaltningsloven § 6 første ledd er en inhabil tjenestemann avskåret fra å både tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse, og for å treffe avgjørelse i en forvaltningssak. Uttrykket “tilrettelegge grunnlaget for” omfatter blant annet rådgivning, veiledning, innhenting av opplysninger til beslutningsgrunnlaget eller andre saksbehandlingsskritt som er rettet mot den aktuelle avgjørelsen. Videre skal begrepet “avgjørelse” forstås vidt og er ikke begrenset til formelle vedtak, men inkluderer også andre individuelle og generelle avgjørelser i en forvaltningssak, herunder ulike typer råd og uttalelser som er ment å være autoritative. Ved tvil om reglens rekkevidde i en konkret sak skal hensynet til tilliten til forvaltningen og kravene til forsvarlig saksbehandling tillegges vekt.

Habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 utgjør et sentralt rettssikkerhets- og tillitsvern i forvaltningen. Reglene skal sikre at avgjørelser treffes på et objektivt og saklig grunnlag, uten utenforliggende og personlige hensyn. Videre skal reglene bidra til å opprettholde publikums tillit til forvaltningen og beskytte den enkelte tjenestemann mot mistanke om usaklig påvirkning.

Agder fylkeskommunes etiske retningslinjer er ment å utfylle lovverket, ved å tydeliggjøre forventninger til ansvar, rolleforståelse, refleksjon og tilbakeholdenhet, særlig for personer i ledende stillinger.

Innledningsvis presiserer revisjonen at tidligere fylkesdirektør i ettertid av at habilitetssaken ble kjent, har opplyst at han anså seg selv som inhabil i planprosesser fra og med juni 2021, da Arendal Eiendom KF tok kontakt vedrørende kjøp av hans eiendommer. Etter revisjonen vurdering er det klart at tidligere fylkesdirektør allerede på dette tidspunktet burde meldt sin inhabilitet til ledelsen i Agder fylkeskommune, slik at nødvendige tiltak kunne blitt iverksatt.

Revisjonen har ikke kjennskap til dokumentasjon som tilsier at tidligere fylkesdirektør har tilrettelagt grunnlaget for avgjørelser eller fattet avgjørelser i forbindelse med Agder fylkeskommunes behandling av saker knyttet til Eyde Energipark, Eyde Material Park og Arendal kommunes kommuneplan.

Revisjonens undersøkelser viser imidlertid at tidligere fylkesdirektør, også etter at inhabiliteten var vurdert og stedfortreder var utpekt, var delaktig i politiske møter i saker knyttet til reguleringsplanen for fv. 475. Videre viser våre undersøkelser at han fortsatte å ha en aktiv rolle i prosesser knyttet til finansiering av næringsveien. Involveringen viser seg både i administrative og politiske sammenhenger, både internt og eksternt. Tidligere fylkesdirektør bistod blant annet med skriftlige innspill, rådgivning og bidrag til politisk argumentasjon og påvirkning.

Når en fylkesdirektør i fylkeskommunen fremstår som en sentral aktør i saker der det foreligger egeninteresse, og der inhabilitet er konstatert, er forholdet egnet til å svekke tilliten til at saken behandles på et objektivt og nøytralt grunnlag. Det gjelder også arbeid som av fylkeskommunen er omtalt som “uformelle prosesser”, da forvaltningsloven gjelder for hele fylkeskommunens virksomhet.

Revisjonen har vurdert at tidligere fylkesdirektør har tilrettelagt grunnlaget for avgjørelser i saker hvor han har vært inhabil. Revisjonen vurderer på denne bakgrunn at tidligere fylkesdirektør har handlet i strid med forvaltningsloven § 6 og at handlingene ikke er i tråd med de grunnleggende hensynene bak habilitetsreglene; objektiv saksbehandling, beskyttelse mot utenforliggende hensyn og opprettholdelse av tillit til forvaltningen.

De etiske retningslinjene i Agder fylkeskommune tydeliggjør at ansatte skal opptre på en måte som fremmer et positivt omdømme for fylkeskommunen og som skaper tillit i befolkningen. Revisjonen vurderer at tidligere fylkesdirektør ikke har opptrådt i tråd med fylkeskommunens etiske retningslinjer.

5.2.2 Revisjonens konklusjon

På bakgrunn av vurderingene over konkluderer vi med at fylkesdirektøren ikke har fulgt forvaltningslovens habilitetsregler og fylkeskommunens etiske retningslinjer i alle saker.

5.3 HAR AGDER FYLKESKOMMUNE HÅNDTERT INHABILITETEN TIL FYLKESDIREKTØREN I TRÅD MED FORVALTNINGSLOVEN OG EGNE RETNINGSLINJER?

5.3.1 Samlet vurdering

Revisjonen har i punktene 5.1.1-5.1.6 vist til de faktiske forholdene rundt saker som knytter seg opp mot inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør. For å besvare problemstillingen om Agder fylkeskommune samlet sett har håndtert inhabiliteten til fylkesdirektøren i tråd med forvaltningsloven og egne retningslinjer vil vi foreta en helhetsvurdering av hvordan Agder fylkeskommune håndterte hans inhabilitet i de ulike saker vi har redegjort for over. Herunder vil vi vurdere om tiltakene som ble satt inn var tilstrekkelige.

Jf. forvaltningslovens § 6 første ledd skal ikke en inhabil tjenestemann tilrettelegge grunnlaget for eller treffe avgjørelse i en forvaltningssak. Videre skal ikke tjenestemenn underordnet den inhabile lederen treffe avgjørelser i saken, jf. fvl. § 6 tredje ledd. Revisjonen anser det som klart at underordnede tjenestemenn heller ikke på noen måte kan forelegge saken for eller rådføre seg med den inhabile lederen, selv om det ellers er et meget tett samarbeid med løpende gjensidige orienteringer.

Inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør ble kommunisert i et ledermøte, og forutsatte at lederne videreformidlet habilitetsutfordringen. Undersøkelsen viser at flere ansatte ikke var gjort kjent med inhabiliteten til fylkesdirektøren og det var uklart for de ansatte i hvilke saker han var inhabil – og igjen hvordan avledet inhabilitet skulle håndteres. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at fylkeskommunen ikke kommuniserte inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør i tilstrekkelige grad.

I foreliggende sak vurderer revisjonen at grensedragningen for tidligere fylkesdirektørs inhabilitet var uklart formulert, og manglet entydige, skriftlige føringer. Med unntak av referat fra ledermøte hvor det fremkommer hvem som skal være stedfortredere i arbeidet med reguleringsplanen, er det ikke fremlagt dokumentasjon på tydelig rolle- og ansvarsfordeling etter at inhabiliteten ble vurdert. Intern dialog viser usikkerhet blant ansatte og etterspørsel etter skriftlige avklaringer ble ikke utarbeidet. Delvise avklaringer ble gjort underveis og løpende i enkeltsaker, men ofte på initiativ fra ansatte. Dette forutsetter at de ansatte er bevisst sin rolle og gir et sårbart system. Revisjonen vurderer at påpekte svakheter i håndteringen av tidligere fylkesdirektørs inhabilitet ikke førte til tilstrekkelige korrigerende tiltak.

Undersøkelsen vår viser at tidligere fylkesdirektør var involvert i politiske møter, e-postkorrespondanse, høringsdeltakelse og bistand og støtte til både politisk og administrativt nivå, også etter at inhabiliteten var vurdert. Involveringen skjedde både på eget initiativ og etter forespørsel. Både politisk og administrativt nivå har stilltiende akseptert hans involvering uten å sette inn tilstrekkelige tiltak. At arbeidet vedrørende finansieringen i ettertid er omtalt som “uformelle prosesser” endrer ikke at habilitetsreglene kommer til anvendelse. Revisjonen vurderer at praksis undergravde formelle tiltak som stedfortrederordningen og bidro til reell påvirkning fra en inhabil leder.

Videre vurderer vi at habilitetsvurderingen i liten grad tok høyde for avledet inhabilitet, og reguleringsplanen for fv. 475 ble lagt i direkte linje under den inhabile fylkesdirektøren. Underordnede tjenestemenn fattet avgjørelser som revisjonen vurderer la avgjørende føringer for realiteten i saken, og det ble ikke etablert strukturelle tiltak for å bryte avhengighetsforholdet, som overføring av ansvar for beslutninger til side- eller overordnet nivå i alle saker. Revisjonen vurderer derfor at det foreligger brudd på forvaltningsloven § 6 tredje ledd om avledet inhabilitet.

Når det gjelder varslingssaken vurderer revisjonen at saken ikke ble tilstrekkelig undersøkt, og varslingssaken burde blitt satt ut eksternt i tråd med fylkeskommunens egen varslingsrutine. Vi vurderer at oppfølgingen og fremgangsmåten svekker tilliten til varslingsinstituttet og om-dømme til Agder fylkeskommune.

Tiltakene som ble satt inn som følge av inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør var etter revisjonens vurdering delvis uklare, og ikke tydelig kommunisert. Videre tok ikke tiltakene høyde for avledet inhabilitet og avklaringer ble etterspurt flere ganger fra de ansatte. Videre viser det forhold at tidligere fylkesdirektør fortsatte arbeidet med finansieringen av næringsveien at tiltakene ikke ble fulgt opp med nødvendig styring og tiltak fra ledelsen. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at tiltakene som var satt inn ikke var tilstrekkelige til å håndtere inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør.

5.3.2 Revisjonens konklusjon

På bakgrunn av vurderingene over konkluderer vi med at Agder fylkeskommune ikke har håndtert inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør i tråd med forvaltningsloven og fylkeskommunens etiske retningslinjer i alle saker.

6 VURDERING AV OM DET FORELIGGER UGYLDIGE VEDTAK I AGDER FYLKESKOMMUNE

På bakgrunn av innsamlet data som fremkommer i kapittel 5 vil vi vurdere om det foreligger vedtak i Agder fylkeskommune som kan kjennes ugyldig som følge av inhabilitet hos fylkesdirektøren eller underordnede tjenestemenn.

6.1 PÅ HVILKET TIDSPUNKT BURDE FYLKESDIREKTØREN MELDT SEG INHABIL?

Tidspunktet for når tidligere fylkesdirektør burde meldt seg inhabil må vurderes med utgangspunkt i forvaltningsloven § 6. Etter § 6 første ledd foreligger inhabilitet i klart angitte tilfeller, blant annet dersom tjenestemannen selv er part i saken. Videre oppstiller § 6 annet ledd en skjønsmessig habilitetsregel. Etter denne bestemmelsen foreligger inhabilitet når det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Det avgjørende er ikke om tjenestemannen faktisk vil vektlegge særinteresser i saken, men om det foreligger forhold som objektivt sett er egnet til å svekke befolkningens tillit til at avgjørelsen er upartisk.

Tidligere fylkesdirektør ble vurdert som inhabil i Aust-Agder fylkeskommune i forbindelse med utbyggingen av E18. Selv om han ble vurdert inhabil ved utbygging av E18, må det foretas en konkret vurdering for hver enkelt sak hvor det kan foreligge særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Det vil også si at selv om det er andre særegne forhold som kan medføre tilgjengelighet og økt verdi på tidligere fylkesdirektørs eiendom, som for eksempel tilgang på strøm og avkjøring fra E18, må hans inhabilitet vurderes separat for hver enkelt sak.

Tidligere fylkesdirektør sendte forespørsel om sin habilitet til Agder fylkeskommune i september 2021, og fylkesdirektøren ble erklært inhabil fra det tidspunktet. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om tidligere fylkesdirektør burde meldt sin inhabilitet på et tidligere tidspunkt.

Det sentrale i denne saken er på hvilket tidspunkt det forelå særegne forhold som var egnet til å svekke tilliten til tidligere fylkesdirektørs upartiskhet i sakene, og herunder på hvilket tidspunkt tidligere fylkesdirektør burde meldt seg inhabil, og eventuelt løftet habilitetsspørsmålet opp til sin nærmeste overordnede.

Som det fremgår av redegjørelsen i punkt 5.1.3 medførte Morrow Batteries sitt valg av Arendal kommune som lokasjon for etablering av batterifabrikken, store forventninger til ringvirkninger både lokalt og regionalt. Etableringen medførte betydelige forventninger til videre næringsutvikling og behov for ny infrastruktur, herunder realisering av næringsveien mellom Eyde Energipark og Arendal havn. Selv om veien også var påtenkt tidligere og del 1 av veien var godt i gang, ble det gjennom avtalen mellom Arendal kommune og Morrow Batteries lagt en tydelig forventning om rask realisering av den resterende delen av næringsveien. Allerede på dette tidspunktet fremsto det som klart at etableringen ville få omfattende betydning for arealbruk, transport og næringsutvikling i området.

Den planlagte næringsveien, med tilknytning via Longumkrysset, ville få en geografisk nærhet til tidligere fylkesdirektørs eiendom. Longumkrysset ville ved etablering av næringsveien bli et sentralt tilknytningspunkt til havna. Etter revisjonens vurdering innebærer denne nærheten at både det planlagte tilknytningspunktet, næringsveien og batterifabrikken kunne påvirke eiendommens tilgjengelighet og verdi. Selv om også andre eiendommer i området ble berørt, tilsier den konkrete beliggenheten at det kunne innebære særlige fordeler for tidligere fylkesdirektør.

Allerede ved årsskiftet 2020/2021 forelå det etter dette en situasjon hvor fylkesdirektøren kjente til både etableringen av Morrow Batteries, behovet for ny infrastruktur og den geografiske sammenhengen med egen eiendom. Tidligere fylkesdirektør har imidlertid selv uttalt at eiendommene hans på det tidspunktet var regulert til LNF. Videre var det nettopp etablert et turområde med lysløype på eiendommen, og hans inntrykk var at alle etableringen som skulle komme i forbindelse med batterifabrikken ville bli etablert på sørsiden av E18.

Etter forvaltningsloven § 8 har tjenestemannen en selvstendig plikt til å vurdere egen habilitet. Revisjonen merker seg at tidligere fylkesdirektør allerede i januar 2021 løftet veiprosjektet som et sentralt og nødvendig tiltak i hovedutvalget for samferdsel. Når han samtidig bistod i arbeidet med å sette fokus på veiprosjektet gjennom vinteren, våren og sommeren 2021, mener vi plikten skjerpes til å løfte habilitetsspørsmålet, ettersom han da aktivt medvirket i en prosess som kunne få betydning for egne interesser.

Gitt disse omstendighetene må det legges til grunn at det allerede ved årsskiftet 2020/2021 forelå tvil om tidligere fylkesdirektørs habilitet. Revisjonen vurderer derfor at det ved årsskiftet forelå tilstrekkelige holdepunkter for at habilitetsspørsmålet burde vært reist og avklart. Dette innebærer ikke nødvendigvis at inhabilitet med sikkerhet ville blitt konstatert allerede da, men at terskelen for å foreta en formell og skriftlig vurdering etter fvl. § 8 var nådd.

Da Arendal Eiendom KF tok kontakt med tidligere fylkesdirektør i juni 2021 med forespørsel om å kjøp av eiendommen, forelå det etter revisjonens vurdering et ytterligere moment som aktualiserte interesseforholdet. Revisjonen vurderer derfor at det fra juni 2021 forelå et helt konkret særegent forhold som klart tilsier at det var egnet til å svekke hans upartiskhet i saken, og at det på det tidspunkt forelå inhabilitet etter fvl. § 6 annet ledd.

At en formell habilitetsvurdering først ble gjort i september 2021, innebærer etter revisjonens vurdering at avklaringen ikke ble gjort på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt. Vi mener habilitetsspørsmålet burde blitt tatt opp allerede ved årsskiftet 2020/2021, og at inhabilitet klart forelå senest i juni 2021. Tidligere fylkesdirektør som selv uttaler at han anså seg selv som inhabil fra juni 2021 da han ble kontaktet av Arendal Eiendom KF, skulle utvilsomt gjort fylkeskommunedirektøren kjent med hans inhabilitet fra det tidspunktet. Vi vurderer at manglende avklaring i perioden innebærer at hensynet til tillit og forsvarlig saksbehandling ikke ble tilstrekkelig ivarettatt.

Revisjonen bemerker videre at fylkeskommunen tok habiliteten til tidligere fylkesdirektør opp til vurdering igjen i mars 2025. Fylkeskommunen vurderte da at tidligere fylkesdirektør ikke lenger var inhabil til å delta i forhandlingsarbeidet med Arendal kommune, og at han ikke ville være inhabil til å delta i gjennomføringsfasen av arbeidet. Det fremgår imidlertid at dersom det skulle oppstå saker som kunne få betydning for verdien av hans arealer og hans mulighet for å avhende arealene i det private markedet, måtte det foretas en ny habilitetsvurdering. Herunder gis det et eksempel på et slikt tilfelle; hvis det skulle bli aktuelt å fremme en sak for politisk ledelse med sikte på å få i stand økt finansering fra fylkeskommunens side. Revisjonen mener habilitetsvurderingen ikke er i tråd med forvaltningsloven § 6, og at tidligere fylkesdirektør fortsatt var inhabil i mars 2025¹⁵⁵.

6.2 REVISJONENS VURDERING

Etter forvaltningsloven § 6 kan en inhabil tjenestemann verken tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelse i saken. At den inhabile ikke kan tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse innebærer at vedkommende er avskåret fra å delta under saksforberedelsen. For eksempel er den inhabile avskåret fra å gi råd eller veiledning om saken, innhente opplysninger til beslutningsgrunnlaget eller ta andre saksbehandlingsskritt som er rettet mot den aktuelle avgjørelsen.

Avgjørelsesbegrepet omfatter realitetsavgjørelser, men kan etter omstendighetene også omfatte beslutninger som ledd i saksbehandlingen, for eksempel om innsyn i sakens dokumenter. Ved tvil om reglenes rekkevidde i en konkret sak bør det ses hen til behovet for å anvende habilitetsreglene i saken. Hensynet til tilliten til forvaltningen og kravene til forsvarlig saksbehandling må tillegges vekt.

Når en overordnet tjenestemann er inhabil, kan avgjørelser i saken heller ikke fattes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 6 tredje ledd. Underordnede tjenestemenn kan likevel forberede saken. Begrunnelsen for regelen om avledet inhabilitet er at det kan stilles spørsmål ved om den direkte underordnede i et slikt tilfelle står like fritt som ellers, og at det derfor kan være egnet til å svekke tilliten til personens upartiskhet i saken.¹⁵⁶

Etter fvl. § 41 er et enkeltvedtak som hovedregel gyldig selv om saksbehandlingsregler er brutt, dersom det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Brudd på habilitetsreglene i fvl. § 6 utgjør en saksbehandlingsfeil som omfattes av bestemmelsen i § 41. Ettersom bestemmelsen i stor grad gir uttrykk for ulovfestet rett, antas det at de samme prinsippene gjelder for feil ved saksbehandlingen av forskrifter, i tillegg til rent prosessuelle beslutninger og andre avgjørelser som ikke er bestemmende for privates rettigheter eller plikter.¹⁵⁷

¹⁵⁵ For nærmere vurdering se punkt 5.1.1.1

¹⁵⁶ Prop.79 L (2024-2025), s. 148

¹⁵⁷ Kyrre Grimstad, Forvaltningsloven i kommunene (2011), s. 612

Brudd på saksbehandlingsregler kan kun få konsekvenser for et vedtaks gyldighet hvis feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold. Høyesterett¹⁵⁸ har lagt til grunn at uttrykket «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold» ikke tilsier et krav om sannsynlighetsovervekt. Høyesterett uttalte videre at det er tilstrekkelig med «en ikke helt fjerntliggende mulighet» for at feilen har fått betydning på vedtakets innhold.

Ved vurderingene under om vedtakenes gyldighet legger vi til grunn at tidligere fylkesdirektør har vært inhabil fra og med juni 2021.

6.2.1 Morrow Batteries - Eyde Energipark

Når det gjelder områderegulering av Eyde Energipark har revisjonen over vurdert at tidligere fylkesdirektør ikke har deltatt i tilrettelegging av grunnlaget for en avgjørelse eller fattet avgjørelser i strid med habilitetsreglene. Videre har vi vurdert at underordnede tjenestemenn ikke har fattet avgjørelser i forbindelse med saken.

På bakgrunn av vår vurdering har vi konkludert med at det i saken knyttet til områderegulering av Eyde Energipark ikke foreligger brudd på habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6. Revisjonen legger dermed til grunn at det ikke foreligger saksbehandlingsfeil som nødvendiggjør en vurdering av vedtakenes gyldighet i saken.

6.2.2 Longum nord - Eyde Material Park

Revisjonen har vurdert at tidligere fylkesdirektør ikke har vært med på å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller fattet avgjørelser i forbindelse med Agder fylkeskommune sin behandling av reguleringsplanen for Eyde Material Park. Videre har vi vurdert at underordnede tjenestemenn har hatt anledning til å bistå med tekniske avklaringer og historikk ved behov, men at det ikke er fattet avgjørelser av underordnede tjenestemenn i forbindelse med saken.

På bakgrunn av vår vurdering har vi konkludert med at det i saken knyttet til områderegulering av Eyde Material Park ikke foreligger brudd på habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6. Revisjonen legger dermed til grunn at det ikke foreligger saksbehandlingsfeil som nødvendiggjør en vurdering av vedtakenes gyldighet i saken.

6.2.3 Arendal kommunes kommuneplan – arealdelen

Revisjonen har vurdert at tidligere fylkesdirektør ikke har vært med på å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller fattet avgjørelser i forbindelse med Agder fylkeskommunes uttalelser til Arendal kommunes kommuneplan, arealdelen.

Vi har imidlertid vurdert at underordnede tjenestemenn av tidligere fylkesdirektør har truffet beslutninger i strid med reglene om avledet inhabilitet. Beslutningen gjelder valget om å

¹⁵⁸ Rt. 2009 s. 661

fremme innsigelse eller ikke til næringsområdet Longum nord, del av Eyde Material Park, som tidligere fylkesdirektør er grunneier av.

Av intern e-postkorrespondanse fremgår det at underordnede tjenestemenn av tidligere fylkesdirektør anbefalte at det ble reist innsigelse til næringsområdene nord for Longumkrysset. Etter intern drøfting på samferdsel ble det imidlertid sagt ifra til planavdelingen at de var enig på samferdsel om at plan måtte foreta en vurdering av næringsområdene og byggeområdene.

Saksfremlegget til fylkesutvalget i sak 103/22 viser at tema knyttet til næringsområdene er vurdert videre av planavdelingen. Fylkeskommunedirektøren la også inn et punkt i forslag til vedtak om at næringsområdet Longumkrysset nord burde utgå som byggeområde, men fylkesutvalget besluttet å fjerne punktet.

Avdelingene på samferdsel la først frem en innsigelse, men ombestemte seg og overlot beslutningen til planavdelingen som selv foretok en vurdering av næringsområdene. Deretter ble saken løftet til fylkesutvalget som foretok en ny vurdering av om det skulle fremmes innsigelse til enkelte næringsområder i Arendal kommunes kommuneplan, arealdelen.

Revisjonen vurderer at underordnede tjenestemenn fattet beslutninger knyttet til spørsmålet om innsigelse i en situasjon hvor regelen om avledet inhabilitet i fvl. § 6 tredje ledd kommer til anvendelse. Vi mener derfor at det foreligger en saksbehandlingsfeil. Spørsmålet blir deretter om feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41 og ulovfestet rett.

Revisjonen anser beslutningen om hvorvidt det skal fremmes innsigelse mot et næringsområde som et sentralt valg i fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet. Næringsområdet det først ble besluttet å reise innsigelse mot var tidligere fylkesdirektørs eiendom, som ble tenkt omregulert fra LNF til næring. Begrunnelsen for regelen om avledet inhabilitet er at det kan stilles spørsmål ved om den direkte underordnede i et slikt tilfelle står like fritt som ellers, og at det derfor kan være egnet til å svekke tilliten til personens upartiskhet i saken. Innsigelse mot næringsområdet på tidligere fylkesdirektørs eiendom vil kunne ha stor økonomisk betydning for ham. Avhengighetsforholdet mellom en leder og underordnede tjenestemenn i en sak som for leder kan føre til store økonomiske fordeler, kan lede til at de underordnede tjenestemennene ikke opplever at de står fritt til å fatte en beslutning hvorvidt det skal fremmes innsigelse eller ikke. Revisjonen mener dette taler for at feilen kan ha virket bestemmende på avgjørelsen til samferdsel om å fjerne innsigelsen. Selv om beslutningen ikke ble endelig avgjort på samferdselsområdet kan en anbefaling eller tilbaketrekking få betydning for hvordan saken senere blir behandlet. At underordnede i det hele tatt tok stilling til innsigelsesspørsmålet, er i utgangspunktet egnet til å svekke tilliten til saksbehandling.

Samferdselsområdet trakk tilbake innsigelsen, og ba planavdelingen foreta en egen vurdering av næringsområdene nord for E18. Revisjonen mener det taler for at eventuelle feil i tidligere fase ikke har påvirket vedtakets innhold. Saken ble deretter løftet til fylkesutvalget, som traff en selvstendig beslutning om det skulle treffes innsigelser knyttet til næringsområdene.

Behandlingen på overordnet politisk nivå mener revisjonen trekker i retning av at saksbehandlingsfeilen ikke kan ha påvirket vedtakets innhold.

Revisjonen vurderer at det avgjørende i denne saken vil være at spørsmålet om innsigelse ikke ble endelig avgjort på samferdselsområdet, men vurdert videre på planavdelingen og deretter også løftet opp til politisk nivå – som konkret fikk forelagt et forslag til vedtak med anbefaling til Arendal kommune om å fjerne ett næringsområde.

Revisjonen legger til grunn at det foreligger en saksbehandlingsfeil som følge av brudd på reglene om avledet inhabilitet etter fvl. § 6 tredje ledd. På bakgrunn av den videre og uavhengige behandlingen i saken, vurderer vi imidlertid at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Revisjonen konkluderer derfor med at vedtaket i sak 103/22 er gyldig.

6.2.4 Fylkesvei 475 – næringsveien

6.2.4.1 *Reguleringsplan for fv. 475*

Revisjonen har vurdert at tidligere fylkesdirektør deltok i tilrettelegging av beslutningsgrunnlaget for reguleringsplanen for fylkesvei 475, ved å svare på spørsmål om blant annet trasévalg og historikk for prosjektet i politiske organer. Vi er imidlertid ikke kjent med forhold som tilsier at tidligere fylkesdirektør har fattet avgjørelser i utarbeidelse av reguleringsplanen for fylkesvei 475.

Beslutninger som er truffet av fylkeskommunedirektøren, vil ikke være i strid med habilitetsreglene. Revisjonen har imidlertid vurdert at underordnede tjenestemenn av tidligere fylkesdirektør har truffet beslutninger i strid med reglene om avledet inhabilitet i forvaltningslovens § 6 tredje ledd. Avgjørelser som er fattet i Agder fylkeskommune innebærer blant annet utarbeidelse av prosjektforutsetninger, gjennomføring av silingsprosess¹⁵⁹, samt valg av traséløsning. Agder fylkeskommune har også delvis fastlagt planomfang og detaljeringsnivå, samt gjennomført avveininger mellom ulike tekniske og faglige anbefalinger som dannet grunnlaget for det endelige planforslaget. Vi mener avgjørelsene samlet har lagt avgjørende føringer for realiteten i saken. Revisjonen er ikke kjent med dokumentasjon som tilsier at fylkeskommunedirektøren har deltatt i disse avgjørelsen. Selv om disse beslutningene formelt inngikk i saksforberedelsen, mener revisjonen at de har hatt en slik betydning for sakens utfall at de faller innenfor det vide avgjørelsesbegrepet i forvaltningsloven § 6.

Videre viser undersøkelsene våre at underordnede tjenestemenn av tidligere fylkesdirektør har fattet vedtak vedrørende innsynsbegjæringer som har kommet inn til fylkeskommunen i arbeidet med reguleringsplanen.

¹⁵⁹ Herunder ble sørlig strekning forbi Totjern silt bort på et tidlig stadium.

Folkevalgte organer i Agder fylkeskommune har fått orienteringer om reguleringsplanen, men de har ikke fått fremlagt planen for realitetsbehandling¹⁶⁰. Avgjørelser som er tatt i arbeidet med reguleringsplanen, er dermed ikke besluttet i folkevalgte organer i Agder fylkeskommune.

Revisjonen vurderer dermed at underordnede tjenestemenn fattet beslutninger i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplanen i en situasjon hvor regelen om avledet inhabilitet i fvl. § 6 tredje ledd kommer til anvendelse. Vi mener derfor at det foreligger en saksbehandlingsfeil. Spørsmålet blir deretter om feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41 og ulovfestet forvaltningsrett.

Den formelle planprosessen for fv. 475 har vært ivaretatt av Arendal kommune, og den endelige reguleringsplanen ble vedtatt av Arendal bystyre. Agder kommunerevisjon IKS mottok bestilling fra Agder kontrollutvalg om å undersøke habilitetssaken, herunder for å vurdere om det foreligger ugyldige vedtak som følge av inhabiliteten til tidligere fylkesdirektør. Kommunens revisor har innsynsrett i alle opplysninger, redegjørelser eller dokumenter som anses som nødvendige for å utføre sine oppgaver, jf. kommuneloven § 24-2 fjerde ledd. Agder Kommunerevisjon IKS er imidlertid ikke eid av Arendal kommune og har derfor ikke innsynsrett i Arendal kommune. Agder Kommunerevisjon IKS er ikke Arendal kommunes revisor og har dermed heller ikke myndighet til å føre kontroll med Arendal kommunes saksbehandling eller vedtak. På bakgrunn av dette er vi dermed avskåret fra å ta stilling til om Arendal kommune har rettet opp saksbehandlingsfeilen i Agder fylkeskommune og om vedtak knyttet til reguleringen av fv. 475 er gyldig eller ikke.

Revisjonen bemerker at Statsforvalteren har mottatt en klage på Arendal kommunes vedtak av 18. desember 2024 vedrørende reguleringsplanen for fv. 475 Neskilen-Heftingsdalen. Statsforvalteren skriver i brev av 5. mai 2026 at de i lys av undersøkelsen som gjøres av habilitetssaken etter bestilling fra Agder kontrollutvalg, avventer sin saksbehandling i klageinstansen til foreliggende rapport er klar.

6.2.4.2 Arbeid for finansiering av fv. 475

Revisjonen har vurdert at tidligere fylkesdirektør har bidratt ved å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelser i saken knyttet til finansiering av fylkesvei 475, i strid med forvaltningsloven § 6. Revisjonen har ikke funnet dokumentasjon som tilsier at tjenestemenn underordnet tidligere fylkesdirektør har fattet avgjørelser i saken knyttet til finansiering av fv. 475.

Gjennom fylkestingets behandling av handlingsprogrammet for mobilitetsplanen 2026-2029 ble muligheter for finansiering av næringsveien løftet opp av tidligere fylkesdirektør, og det ble gitt forslag som innebar prioriteringsmessige konsekvenser for fylkeskommunens investeringsportefølje. Videre har han i intern e-postkorrespondanse¹⁶¹ delt noen tanker om hvordan vedtak

¹⁶⁰ Før den ble lagt ut til offentlig ettersyn av Arendal kommune

¹⁶¹ 30. januar 2025

kan utformes og oversendt alternative forslag til vedtak. I det videre vil vi vurdere om slik tilretteleggelse av grunnlaget har ført til at vedtak i Agder fylkeskommune er ugyldige.

Gjennom fylkestingets behandling av *handlingsprogrammet for mobilitetsplanen 2026-2029* ble muligheter for finansiering av næringsveien løftet opp, og det ble gitt forslag som innebar prioriteringsmessige konsekvenser for fylkeskommunens investeringsportefølje. Saksfremlegget var signert av fylkeskommunedirektøren og tidligere fylkesdirektør. Det første punktet i vedtaket gjaldt handlingsprogrammet for mobilitetsplan for 2026-2029. Vedtak er ikke ugyldig i større omfang enn det ugyldighetsgrunnen tilsier. Tidligere fylkesdirektør var habil til å legge frem selve handlingsprogrammet og det første punktet i vedtaket vil dermed ikke berøres av en eventuell ugyldighet.

Revisjonen vurderer at tidligere fylkesdirektør tilrettela grunnlaget for avgjørelse knyttet til hvordan næringsveien kunne finansieres i vedtakets punkt 2. Agder fylkeskommune hadde på det tidspunkt vurdert tidligere fylkesdirektør som habil igjen til å delta i arbeidet med finansiering. Revisjonen mener imidlertid at tidligere fylkesdirektør fortsatt var inhabil, og vi mener derfor at det foreligger en saksbehandlingsfeil. Spørsmålet blir deretter om feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold i punkt 2, jf. fvl. § 41 og ulovfestet rett.

Revisjonen mener at det faktum at fylkestinget forkastet fylkeskommunedirektørens forslag til vedtak taler mot at feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Politisk organ traff således en selvstendig beslutning. Samtidig fattet fylkestinget et vedtak som løftet opp næringsveien for ny behandling til høsten 2025. Revisjonen vurderer dermed at vedtaket viderefører sakens kjerne, som er finansiering og realisering av næringsveien. Revisjonen vurderer at tidligere fylkesdirektør bidrag ved å gi anbefalinger om finansieringsløsning og prioriteringer taler for at feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Revisjonen vurderer at det ikke kan utelukkes at tidligere fylkesdirektørens egeninteresse i at veien blir realisert kan ha påvirket innholdet i saksfremlegget og forslag til vedtak knyttet til punkt 2.

Revisjonen legger til grunn at det foreligger en saksbehandlingsfeil som følge av brudd på habilitetsreglene i fvl. § 6. Den viktigste begrunnelsen bak saksbehandlingsreglene er å sikre riktige avgjørelser, med fravær av usaklige eller utenforliggende hensyn. Ved at det ikke kan utelukkes at tidligere fylkesdirektørs egeninteresse i realisering av næringsveien er blitt hensyntatt i tilretteleggelsen av grunnlaget for vedtaket, mener vi det er en reell mulighet for at vedtakets innhold er blitt påvirket av saksbehandlingsfeilen. Revisjonen konkluderer derfor med at vedtakets punkt 2 i sak 44/25 er ugyldig.¹⁶²

¹⁶² Vedtakets punkt to i sak 44/25 er ikke bestemmende for rettigheter og plikter, og er kun et politisk signal for videre behandling av næringsveien fv. 475. I tråd med vedtaket ble saken vedrørende næringsveien løftet opp på et senere tidspunkt, og ugyldigheten får dermed ingen reelle konsekvenser.

Vedtaket som ble fattet i forbindelse med handlingsprogrammet for mobilitetsplanen var ikke premissgivende for behandlingen av sak 53/25¹⁶³ som gjelder selve finansieringsvedtaket fra Agder fylkeskommune for næringsveien. Sak 53/25 ble fremlagt i oktober 2025 på bakgrunn av at det var utarbeidet en ny avtale mellom Arendal kommune og Agder fylkeskommune, med en kostnadsfordeling på 30/70, og Arendal bystyre hadde truffet vedtak om finansiering i tråd med avtalen.

Som vi har sett tidligere bistod tidligere fylkesdirektør med å gi forslag til hvordan vedtak kunne formuleres. Disse forslagene ble imidlertid ikke videreført i den politiske behandlingen av sak 53/25 i fylkestinget. Det var fylkeskommunedirektøren som fremmet forslag til vedtak for fylkestinget, og forslaget bar etter revisjonens vurdering ikke preg av tidligere fylkesdirektørs tilretteleggelse. Revisjonen vurderer dermed at saksbehandlingsfeilen ble rettet opp ved at det ble utarbeidet et nytt og selvstendig forslag.

Fylkeskommunedirektøren foreslår at oppstart på prosjektet tilpasses fylkeskommunens samlede økonomiske handlingsprogram. I saksfremlegget vises det til den politiske saken om handlingsprogram for mobilitetsplan og at det i den var vedlagt en alternativ handlingsplan. Denne alternative handlingsplanen er også vedlagt sak 53/25. Fylkeskommunedirektøren anbefaler denne vedtatt dersom sak om finansiering og bygging av fv. 475 vedtas. Den foreslåtte løsningen innebærer å redusere aktiviteten på handlingsprogrammet med 200 millioner kroner for å unngå at handlingsrommet innenfor drift og vedlikehold blir så lavt at det spiser opp effekten av investeringer som gjøres for å redusere forfallet på veiene. Innholdsmessig tilsvarer dette i hovedsak den løsningen som tidligere fylkesdirektør var involvert i, gjennom sak 44/25. Revisjonen vurderer dermed at deler av det materielle beslutningsgrunnlaget er videreført.

Det er imidlertid fylkeskommunedirektøren alene som legger frem saken for fylkestinget, noe som isolert sett taler mot at saksbehandlingsfeilen har påvirket vedtakets innhold. Etter revisjonens vurdering er det imidlertid avgjørende at fylkestinget ikke vedtar fylkeskommunedirektørens forslag. Fylkestinget fastsetter i stedet at finansieringen ikke skal påvirke rammen til handlingsprogram for mobilitet, og ber fylkeskommunedirektøren komme tilbake i budsjett og handlingsprogram med inndekning gjennom omprioritering av investeringer og økt låneopptak. Vedtaket går dermed i en annen retning enn det som følger av saksfremlegget. Dette tilsier at fylkestinget har foretatt en selvstendig politisk vurdering av finansieringsspørsmålet. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at saksbehandlingsfeilen ikke har påvirket vedtakets innhold, jf. fvl. § 41 og ulovfestet rett.

Revisjonen legger til grunn at det foreligger saksbehandlingsfeil som følge av brudd på habilitetsreglene etter fvl. § 6. På bakgrunn av den videre og uavhengige behandlingen i saken, vurderer vi imidlertid at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Revisjonen konkluderer derfor med at vedtaket i sak 53/25 er gyldig.

¹⁶³ <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F981738dd-37b6-479a-b558-f2a69c53c0cc>

7 TIL LÆRING OG FORBEDRING

På bakgrunn av den internkontrollen og de etiske retningslinjer som Agder fylkeskommune har etablert, samt den konkrete habilitetssaken som er undersøkt, vil revisjonen i dette kapitlet vurdere hvordan håndteringen av habilitet kan forbedres. Formålet med vurderingene er å bidra til habil saksbehandling, redusere risiko for feil og ugyldige vedtak.

Med utgangspunkt i revisjonens undersøkelser, funn og vurderinger slik de er presentert i kapittel 4, 5 og 6 har vi identifisert aktuelle punkter for læring og forbedring. Lærings- og forbedringspunkter er strukturert i relativt korte delkapitler nedenfor.

7.1 FORBEDRINGSPUNKTER

I kapittel 4 belyste revisjonen hvilken internkontroll Agder fylkeskommune har for å regulere forhold knyttet til habilitet, interessekonflikter og integritet. Revisjonen redegjorde for fylkeskommunens styringsdokumenter, opplæring, samt styrings- og kontrolltiltak. Videre er de etiske retningslinjene og kontaktflaten mellom folkevalgte og administrasjonen gjennomgått.

7.1.1 Habilitet

Kommuneloven § 25-1 pålegger fylkeskommunen å ha en systematisk internkontroll for å sikre at lover og forskrift følges, herunder habilitetsreglene i forvaltningsloven. Dette innebærer en plikt til å forebygge, avdekke og håndtere habilitetsutfordringer for å sikre at forvaltningsloven § 6 følges.

Konkret for habilitetsområdet vurderer revisjonen at bestemmelsen i § 25-1 pålegger en plikt til systematisk forebygging gjennom internkontroll. Revisjonen mener risikoområder bør være identifisert, det bør foreligge rutiner og retningslinjer for habilitet og disse må være lett tilgjengelig og kjent for de ansatte. Agder fylkeskommune har enkelte rutiner og retningslinjer som direkte og indirekte viser til habilitet, men ikke en særskilt rutine for habilitet, herunder hvordan inhabilitet skal håndteres. Slike rutiner kunne blant annet klargjort krav til når og hvordan habilitetsvurderinger skal foretas, hvordan vurderingene skal dokumenteres, og hvordan eventuelle tilfeller av inhabilitet skal gjøres kjent for relevante medarbeidere. Tydelig kommunikasjon om habilitet er viktig for å sikre at inhabile medarbeidere ikke involveres direkte eller indirekte i saker de skal skjermes fra.

Undersøkelsen viser at Agder fylkeskommune ikke har etablert et styringsgrunnlag som gir tydelige og felles saksbehandlingsrutiner for vurdering av habilitet.

Videre foreligger det en plikt til å ha internkontroll som kan sikre at habilitetskonflikter avdekkes og håndteres. Revisjonen vurderer det videre som vesentlig at habilitetsvurderinger gir klare føringer både for den inhabile medarbeideren selv og for underordnede tjenestemenn, for å forebygge saksbehandlingsfeil, og redusere risiko for brudd på forvaltningslovens regler. Herunder mener revisjonen at det er viktig med en tydelig rolle- og ansvarsfordeling og at det bør

foretas skriftlige avklaringer som tydeliggjør hvilke deler av saksforberedelsen tjenestemenn underordnet den inhabile kan delta på slik at de ikke fatter avgjørelser i situasjoner hvor det foreligger avledet inhabilitet. Videre må det gjennomføres fortløpende vurderinger for å sikre tidlig og skriftlig avklaring av habilitet i relevante saker, dersom den inhabile kan være berørt i flere saker.

Revisjonen vurderer at Agder fylkeskommune ikke har etablert et styringsgrunnlag som gir tydelige og felles saksbehandlingsrutiner for håndtering av inhabilitet.

Undersøkelsen vår viser også at det ikke er etablert kontrollpunkter i saksbehandlingsprosessen knyttet til habilitet. Revisjonen vurderer at et slikt kontrollpunkt er et enkelt og hensiktsmessig tiltak som kan integreres i den ordinære arbeidsprosessen, og som kan bidra til å øke bevisstheten rundt habilitet og gjøre habilitet til en naturlig del av saksbehandlingen.

Videre vurderer revisjonen at det ikke foreligger internkontrolltiltak som sikrer at ledelsen systematisk følger opp etterlevelsen av habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven. Det vurderes likevel som positivt at saksbehandlingssystemet Public360 automatisk logger hvem som har hatt befatning med saker og når. Loggføringen gir mulighet for etterfølgende kontroll gjennom stikkprøver. Revisjonen vurderer imidlertid at slike etterkontroller ikke erstatter behovet for forebyggende internkontrolltiltak.

Vi vurderer at Agder fylkeskommune ikke har rutiner som sikrer administrativ kontroll med saksbehandlingen på dette området.

Vi bemerker at de fleste intervjuobjektene gir uttrykk for høy bevissthet rundt habilitet i det daglige arbeidet. Samtidig viser undersøkelsen at etterlevelsen i stor grad er personavhengig, og basert på individuelle vurderinger fremfor felles strukturer og dokumenterte rutiner. Internkontroll etter § 25-1 er et lederansvar, noe som innebærer at øverste administrative ledelse har ansvar for at kjent habilitetsrisiko følges opp og at påpekte svakheter fører til korrigerende tiltak. Habilitet kan ikke overlates til enkeltansatte uten styring, støtte og klare rammer.

Mangelen på skriftlige rutiner, dokumentasjon og systematiske kontrolltiltak innebærer etter revisjonens vurdering en risiko for ulik praktisering av habilitetsreglene i organisasjonen. Dette kan særlig være krevende i gråsonetilfeller og i større eller langvarige sakskomplekser, der inhabilitet skal håndteres over tid. Revisjonen vurderer derfor at fylkeskommunens etterlevelse av habilitetsreglene er sårbar, selv om intensjonen og bevisstheten til de ansatte i hovedsak fremstår som god.

På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at Agder fylkeskommune ikke har tilstrekkelig internkontroll for å sikre korrekt håndtering av habilitet, jf. kommuneloven § 25-1.

Revisjonen vurderer derfor at Agder fylkeskommune bør forbedre internkontrollen innenfor habilitetsområdet.

7.1.2 Arkiv- og journalplikt

Fylkeskommunen er som offentlig virksomhet pliktige til å ha arkiv. Arkivet skal inneholde alle dokumentene som har betydning for saksbehandlingen til virksomheten, og det gjelder både interne dokumenter og dokumenter som kommer inn til eller blir sendt ut av virksomheten. Det å arkivere i seg selv er ikke et mål, men arkivering skal skje blant annet for å kunne finne igjen, dele og gjenbruke tidligere arbeid, og for å bevise hva som har skjedd. Arkivering er dermed viktig for fylkeskommunens effektivitet, samt for rettssikkerhet, etterrettelighet og demokrati.

Videre er journalføring viktig for at publikum, pressen og andre kan vite om dokumentene som er brukt i saksbehandlingen, og søke innsyn i dokumentene. Journalføring vil bidra til å sikre åpenhet om offentlig saksbehandling og er en forutsetning for demokratiet.

Revisjonen har ikke vurdert internkontroll i Agder fylkeskommune for etterlevelse av arkivlova og offentleglova. På bakgrunn av vår gjennomgang og undersøkelse i saken har vi imidlertid blitt oppmerksom på forhold knyttet til potensiell risiko for brudd på etterlevelse av journalføring og arkivplikt.

Revisjonens undersøkelser viser at flere ansatte opplever manglende oversikt over saker. Manglende oversikt begrunnes med flere parallelle saker knyttet til en overordnet sak, mye saksrelatert kommunikasjon via e-post som sendes direkte til/fra de ansattes og manglende lagring av e-poster. Vi bemerker at mye kommunikasjon direkte til enkeltperson i stedet for til et postmottak som kontrollpunkt øker risikoen for manglende journalføring, ulik praksis og personavhengig arkivering.

Videre blir vi fortalt at dokumentasjon knyttet til samme sak er fordelt på flere plattformer som Teams, SharePoint, Webhotell og e-postkasser. Enkelte intervjuobjekter opplyser også at det ofte er det formelle saksgrunnlaget som legges inn i Public 360, og at øvrig kommunikasjon/dokumentasjon kan bli liggende på de ulike arbeidsplattformene. Vi bemerker her at fylkeskommunen må være oppmerksom på risikoen for at dokumenter som enten har blitt saksbehandlet eller har verdi som dokumentasjon ikke arkiveres. Vurderinger, interne avklaringer og kommunikasjon kan være saksdokumenter. Videre vurderer vi at en slik fragmentert informasjonsforvaltning svekker etterprøvbareheten i saksbehandlingen og ikke sikrer kontinuitet i en arbeidsprosess dersom andre overtar saken.

På bakgrunn av våre funn vurderer vi at Agder fylkeskommune bør foreta en intern gjennomgang av fylkeskommunens etterlevelse av arkivlova og offentleglova.

7.1.3 Etiske retningslinjer

Agder fylkeskommune har som nevnt utarbeidet og politisk vedtatt etiske retningslinjer, som gjelder både for folkevalgte og ansatte. De etiske retningslinjene ligger lett tilgjengelig på Compilo. Revisjonen vurderer dette som positivt. Intervjuobjektene opplyser at retningslinjene ble gjennomgått i forbindelse med vedtakelse.

De etiske retningslinjene omtaler ikke habilitet eksplisitt. Revisjonen vurderer imidlertid at retningslinjene med fordel kunne inneholdt en tydeligere omtale av habilitet og interessekonflikter. Videre kunne det med fordel være lagt inn henvisninger til interne rutiner om habilitet, blant annet henvisning til eget reglement for bierverv. Revisjonen mener det også med fordel burde blitt omtalt konkrete og praktiske eksempler på interessekonflikter for å være mer i tråd med KS' anbefalinger for etiske retningslinjer.

Revisjonen vurderer videre at det foreligger et forbedringspotensial når det gjelder systematisk gjennomgang, evaluering og vedlikehold av de etiske retningslinjene. KS anbefaler også at det jevnlig bør undersøkes om retningslinjene er kjent og etterlevd. Jevnlig oppfølging kan bidra til økt bevissthet og etterlevelse.

På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at Agder fylkeskommune bør løfte opp de etiske retningslinjene på jevnlig basis, og vurdere om retningslinjene bør konkretiseres i større grad.

7.1.4 Rolleavklaring

Kommuneloven gir et tydelig skille mellom det politiske og det administrative nivået i kommuner og fylkeskommuner. Fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen jf. kommuneloven § 5-3 første ledd. Ifølge kommuneloven § 13-1 skal fylkeskommunedirektøren lede den samlede fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg fylkestinget gir.

Dersom fylkestinget skal gi bindende føringer til fylkeskommunedirektøren for utføring av arbeid, så skal det i utgangspunktet skje gjennom vedtak som binder fylkeskommunedirektøren. Det er kun fylkeskommunedirektøren som er den øverste administrative ledelse som har formell instruksjons- eller styringsmyndighet overfor den enkelte ansatte i administrasjonen.

Samtidig som kommuneloven gir et tydelig skille mellom det politiske og det administrative nivået er dialog og samspill nødvendig for at fylkeskommunen skal kunne ivareta sine oppgaver på en hensiktsmessig måte. Revisjonen vurderer derfor at det er særlig viktig med tydelige og kjente rammer for kontakten mellom det politiske og det administrative nivået.

Fylkeskommunedirektøren har opplyst at de folkevalgte har fått klarering til å ta kontakt direkte med fylkesdirektørene. Under kontrollutvalgets åpne høring i januar 2026 fortalte fylkesordføreren at fylkeskommunedirektøren alltid skulle settes på kopi ved kontakt direkte mellom de folkevalgte og administrasjonen.

Revisjonens undersøkelser viser imidlertid at det politiske nivå har direkte kontakt med fylkesdirektørene, uten at fylkeskommunedirektøren konsekvent settes på kopi.

Etter revisjonens vurdering er det behov for tydelige «kontaktregler» som klargjør hvordan dialogen mellom nivåene skal foregå. Samtidig kan det ikke fastsettes regler som hindrer folkevalgte og administrativt ansatte fra å kontakte hverandre. Fylkeskommunedirektøren har

imidlertid, i kraft av sin stilling, behov for overordnet kontroll med organisasjonen hun er gitt ansvaret for. Det gjelder også kontroll med hvordan ansatte besvarer henvendelser fra både publikum og folkevalgte.

Ifølge kommuneloven § 13-1 syvende ledd er det kommunedirektøren som har det løpende personalansvaret for den enkelte, og ifølge § 13-1 tredje ledd er det kommunedirektøren som skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Fylkeskommunedirektørens overordnede ansvar tilsier dermed at det bør være en viss kontroll med hvor store ressurser som brukes for å besvare henvendelser, men også en kontroll knyttet til kvalitetssikring av den informasjonen og de uttalelsene som gis på vegne av fylkeskommunen. Det er fylkeskommunedirektøren som må stå inne for innholdet som formidles fra de ansatte.

Videre er det sentralt at de folkevalgte skal få mest mulig lik informasjon ved behandling av saker. Ettersom fylkeskommunen har som praksis at de folkevalgte kan ta direkte kontakt med fylkesdirektørene, men uten at fylkeskommunedirektøren settes konsekvent på kopi, vurderer revisjonen at det foreligger en risiko for at fylkeskommunedirektøren ikke alltid blir informert om hva som er formidlet til de folkevalgte. For at fylkeskommunedirektøren skal ha kontroll over hva som blir formidlet til det politiske nivå burde det for eksempel utarbeides tydelige krav til dokumentasjon, etterprøvbarhet og likebehandling, samt at det gis en klar rolleforståelse for begge nivåer. Fylkeskommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, og det er fylkeskommunedirektøren som er ansvarlig for at slik internkontroll foreligger, jf. kommuneloven § 25-1.

Revisjonen vurderer derfor at Agder fylkeskommune bør utarbeide tydelige kontaktregler som klargjør kommunikasjonen mellom de folkevalgte og administrasjonen.

7.1.5 Protokoll

Revisjonens undersøkelser viser at habilitet ikke alltid protokollføres korrekt i møtebok fra folkevalgte organer. Revisjonen viser blant annet til møteprotokollen fra hovedutvalg for samferdsel¹⁶⁴ ved behandling av sak 36/22. I møte ble et utvalgsmedlem vedtatt inhabil, men det fremkommer ikke hjemmel for vedtaket i møteboken. Tilsvarende viser revisjonen til møteprotokollen fra fylkestinget¹⁶⁵ ved behandling av sak 1/26 og 2/26. Flere representanter ble i møte vedtatt inhabile, men møteboken viser ikke til hjemmel for vedtaket slik det skal jf. kommuneloven § 11-4 annet ledd. De nevnte sakene knytter seg ikke til den foreliggende habilitetssaken, men revisjonen mener det viser forbedringspotensial innenfor habilitetsområdet.

Revisjonen vurderer det som en svakhet at hjemmelen for vedtak ved habilitet ikke protokollføres i folkevalgte organer. Korrekt protokollføring av habilitetsvurderinger bidrar til åpenhet, etterprøvbarhet og tillit til beslutningsprosessen, og er et viktig virkemiddel for å dokumentere

¹⁶⁴ Møtedato 26.09.2022

¹⁶⁵ Møtedato 24.02.2026

at habilitetsreglene er vurdert og ivaretatt. Videre bemerker revisjonen at utilstrekkelig protokollføring øker risikoen for uklarheter i ettertid.

7.1.6 Opplæring

De fleste ansatte revisjonen har snakket med gir uttrykk for god bevissthet rundt habilitet. Samtidig har revisjonen fått inntrykk av at det i liten grad gjennomføres systematisk opplæring med habilitet som tema. Enkelte intervjuobjekter opplever at det også burde være mer opplæring generelt, spesielt innenfor grunnleggende forvaltningsrett. Revisjonen vurderer at fraværet av målrettet og regelmessig opplæring innebærer en risiko for saksbehandlingsfeil og ulik praksis i organisasjonen.

Revisjonen viser til funn både når det gjelder internkontroll og praksis vedrørende habilitet. Vi mener funnene får frem at det bør gjennomføres kompetanseheving innenfor kommunelovens og forvaltningslovens bestemmelser om habilitet. Særskilt bør det legges vekt på den skjønnsmessige vurderingen i fvl. § 6 annet ledd og hvordan habilitetskonflikter bør håndteres i praksis, herunder håndtering av habilitet i folkevalgte organer og avledet inhabilitet. Vi mener fylkeskommunen bør løfte opp grensen mellom tilretteleggelse for grunnlaget og avgjørelser og klargjøre hva som ligger i forvaltningssak i forvaltningsloven § 6. Avslutningsvis mener vi det bør rettes fokus på hvilke saker som kan falle inn under den snevre unntaksbestemmelsen i forvaltningslovens § 6 fjerde ledd.

Revisjonen vurderer at Agder fylkeskommune bør gjennomføre jevnlig, praksisnær opplæring innenfor grunnleggende tema som blant annet forvaltningsrett.

7.1.7 Varsling

Som tidligere nevnt ble det i sak 30/25 bestilt en forvaltningsrevisjon med tema «varsling». Selve prosessen rundt varsling vil derfor tas inn som del av forvaltningsrevisjonen «Varsling i Agder fylkeskommune».

Revisjonen har i kapittel 5.1.2 vist til at den konkrete varslingssaken som gikk på tidligere fylkesdirektørs inhabilitet burde blitt satt ut til eksterne, jf. Agder fylkeskommunes rutine for intern varsling av kritikkverdige forhold. Videre har vi vist til vurderinger som var knyttet opp mot habilitet i saken, og trukket ut læringspunkter til Agder fylkeskommune herfra. Agder Kommunerevisjon IKS vil imidlertid komme tilbake til lærings- og forbedringspunkter i forbindelse med varsling i den nevnte forvaltningsrevisjonen.

8 REVISJONENS ANBEFALINGER

På bakgrunn av våre undersøkelser og funn har vi utarbeidet konkrete anbefalinger til Agder fylkeskommune. Vi anbefaler at;

1. Agder fylkeskommune bør forbedre internkontrollen innenfor habilitetsområdet.
2. Agder fylkeskommune bør foreta en intern gjennomgang av fylkeskommunens etterlevelse av arkivlova og offentleglova.
3. Agder fylkeskommune bør løfte opp de etiske retningslinjene på jevnlig basis, og vurdere om retningslinjene bør konkretiseres i større grad.
4. Agder fylkeskommune bør utarbeide tydelige kontaktregler som klargjør kommunikasjonen mellom de folkevalgte og administrasjonen.
5. Agder fylkeskommune bør gjennomføre jevnlig, praksisnær opplæring innenfor grunnleggende tema som blant annet forvaltningsrett.

9 LITTERATURLISTE

Lover:

1967	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
2006	Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
2018	Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
2025	Lov 20. juni 2025 nr. 96 om dokumentasjon og arkiv (arkivlova)

Forarbeider:

Ot.prp. nr. 38 (1964-1965)	Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Ot.prp. nr. 3 (1976-1977)	Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)
Prop.46 L (2017-2018)	<i>Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)</i> , Lov om kommuner og fylkeskommuner
Prop.79 L (2024-2025)	<i>Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)</i> , Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)

Rettspraksis:

Rt. 1996 s. 64
Rt. 2009 s. 661

Avgjørelser og uttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling

Jdlov-1979-2703
Jdlov-2002-8499
Jdlov-2009-7092
Tolkningsuttalelse 12.05.2003, § 6 konsekvenser av inhabilitet,
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-6---konsekvenser-av-inhabilitet/id456181/>

Juridisk litteratur:

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith	<i>Forvaltningsrett</i> , 12. utg. Universitetsforlaget, 2022
Grimstad, Kyrre og Siri Halvorsen	<i>Forvaltningsloven i kommunene</i> , 1. utg. Kommuneforlaget, 2011

Veiledere, retningslinjer, forskningsrapporter:

Kommunal- og regionaldepartementet	<i>Veileder om habilitet i kommuner og fylkeskommuner</i> (2011)
------------------------------------	--

Kommunal- og distriktsdepartementet UiA	<i>Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven,</i> Harald Baldersheim, Iris Nguyễn Duy, Linda Hye, Dag Ingvar Jacobsen, Nadja Kühn, Nichole Elgueta Silva og Morten Øgård, Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder (UiA), 2021, <i>Styrket lederskap i kommunal sektor</i>
Media og annet:	
Agderposten	Leserinlegg av Sissener G.F., (27.01.2021), <i>Batterifabrikk i Arendal – hva gjør vi nå fremover?</i> , https://www.agderposten.no/meninger/o/y61JmR/batterifabrikk-i-arendal-hva-gjoer-vi-naa-fremover
Agderposten	Roksvåg S.B, Flaa J., (23.12.2020), <i>Slik reagerer de på nyheten: - Det er historisk sus over dette</i> , https://www.agderposten.no/naeringsliv/n/bgM6LA/slik-reagerer-de-paa-nyheten-det-er-historisk-sus-over-dette
Agderposten	Leserinlegg av Haakstad M., (03.08.2020), <i>Arendal perfekt for ny batterifabrikk</i> , https://www.agderposten.no/meninger/o/zE5BzK/arendal-perfekt-for-ny-batterifabrikk
Agderposten	Flaa J., Bjerkestrand Ø., Johannessen F., (23.12.2020), <i>Arendal får batterifabrikken</i> , https://www.agderposten.no/nyheter/n/JQWGkX/arendal-faar-batterifabrikken
Kommunal Rapport	Bernt J.F., (11.02.2025) <i>Bernt svarer: -Kan ikke frikoble kommunedirektøren fra den rolle og det faglige ansvar hen har.</i> https://www.kommunal-rapport.no/meninger/bernt-svarer-kan-ikke-frikoble-kommunedirektoren-fra-den-rolle-og-det-faglige-ansvar-hen-har/803576
Kommunal Rapport	Wien H., Bernt J. F., (29.08.2019), <i>Ulovlig å nekte folkevalgte kontakt med ansatte</i> https://www.kommunal-rapport.no/styring/bernt-ulovlig-a-nekte-folkevalgte-kontakt-med-ansatte/104911
Kommunal Rapport	Wien H., (14.10.2019), <i>Råder folkevalgte og administrasjon til å bli enige om kontakt-regler</i> , https://www.kommunal-rapport.no/politstyrkkk/rader-folkevalgte-og-administrasjon-til-a-bli-enige-om-kontakt-regler/105167
KS	Etiske retningslinjer, https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/gode-rad-etikkarbeid/etiske-retningslinjer/
Kommunale dokumenter:	
Agder fylkeskommune	<i>Rutine for intern varsling av kritikkverdige forhold</i> , vedtatt av HAMU i 2020
Agder fylkeskommune	<i>Etiske retningslinjer for Agder fylkeskommune</i> , vedtatt av fylkestinget i sak 15/21
Agder fylkeskommune	<i>Orientering i hovedutvalg for samferdsel</i> , 26.01.21, https://einn-syn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/e2db498c-4673-4541-bf74-5317ffea1ee
Agder fylkeskommune	Fylkestingets behandling av sak 73/21, <i>Agder fylkeskommunes økonomiplan 2022-2025, klimabudsjett og budsjett 2022</i> ,

Agder fylkeskommune	https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/bb9c7b56-0733-4f6e-b496-b653ac54e041 Fylkesutvalgets behandling av sak 103/21, <i>Arendal kommune – uttalelse til planforslag – områdereguleringsplan for Eyde Energipark</i> , https://einnsyn.no/moeteregisterring?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F504df396-b2e2-4c84-96ae-743b8abc0a7d
Agder fylkeskommune	Fylkesutvalgets behandling av sak 4/22, <i>Arendal kommune – innspill til oppstart av arbeid med kommuneplanens arealdel og høring av planprogram og arealstrategi</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/607d9274-df9f-43c7-997a-bd4aefcdc00d
Agder fylkeskommune	<i>Orientering i hovedutvalg for samferdsel</i> , 01.02.2022, https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/5a1e8e99-083f-4313-b70b-92e18c2e7a70
Agder fylkeskommune	Hovedutvalg for samferdsels behandling av sak 41/22, <i>Nasjonal transportplan (NTP) – 2025-2036 – innspill om Agders behov og utfordringer</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/0c1ef4e4-25b8-4837-8167-0b7340d410c3
Agder fylkeskommune	Fylkesutvalgets behandling av sak 103/22, <i>Arendal kommune – forslag til kommuneplanens arealdel 2022-2033 – uttalelse ved offentlig ettersyn</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/c5666586-2899-4257-bfdf-519750a91f5f
Agder fylkeskommune	<i>Orientering i hovedutvalg for samferdsel</i> , 26.09.22, https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/7dad5943-9932-4d82-9c71-ac6f6fe1ae04
Agder fylkeskommune	Hovedutvalg for samferdsels behandling av sak 16/23, <i>Nasjonal transportplan 2025-2036 – høring av transportvirksomhetens svar på NTP-oppdrag</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/69958d7c-c963-4611-a711-0b4249e8b74d
Agder fylkeskommune	Fylkesutvalgets behandling av sak 32/23, <i>Arendal kommunes – ny høring av forslag til kommuneplan 2023-2033 – uttalelse ved offentlig ettersyn</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/a563f43a-da93-42ec-af08-7149e2b39c77
Agder fylkeskommune	Fylkesutvalgets behandling av sak 80/23, <i>Arendal kommune – uttalelse ved offentlig ettersyn – forslag til detaljreguleringsplan for ny fv. 475 Neskilen-Heftingsdalen</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/b321d3b3-6f06-42ce-80ea-dae26bdaa2ad
Agder fylkeskommune	Fylkestingets behandling av sak 41/24, <i>Finansiering av fv. 475 næringsveien i Arendal</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/2c084453-cf70-4200-9975-313c61ad3785
Agder fylkeskommunes	Fylkestingets behandling av orienteringssak 16/24, <i>Arendal kommunes vedtak om finansiering av fv. 475 næringsveien fase 2</i> ,

Agder fylkeskommune	https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/308427d0-1927-432e-b162-35e3ed87fae9
Agder fylkeskommune	Fylkestingets behandling av sak 44/25, <i>Handlingsprogram for mobilitetsplanen 2026-2029</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/5c5623fe-648c-4da4-8896-c45fae0690a5
Agder fylkeskommune	Fylkestingets behandling av sak 53/25, <i>Finansiering av fv. 475 næringsveien</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/85cbda70-ca9e-4848-a1de-020a0431f5d3
Arendal kommune	Kommuneplanutvalgets behandling av sak 21/18, <i>Fastsetting av planprogram for Eyde Energipark</i> , file:///C:/Users/AKO-he1008/Downloads/Vedtak%20ps%2021-18%20(1).PDF
Arendal kommune	Kommuneplanutvalgets behandling av sak 21/64, <i>Ny vei Eyde Energipark – Neskil, fastsettelse av planprogram</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/c346927b-659f-405f-a01c-8ff60b81c94a
Arendal kommune	Bystyrets behandling av sak 21/60, <i>Reguleringsplan for ny vei til Arendal havn, Eydehavn – endelig behandling</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/b2f7fff6-84ed-4b0c-8003-625820034953
Arendal kommune	Bystyrets behandling av sak 21/119, <i>Morrow Batteries AS – avtaler om tomt i Eyde Energipark</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/553cafdc-d38f-464f-8728-a8e74cbe3209
Arendal kommune	Bystyrets behandling av sak 21/147, <i>Kommuneplanmelding 2021</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/612cf8ae-0cf9-4278-9195-bf79789f3de1
Arendal kommune	Formannskapetets behandling av sak 21/99, <i>Agder Renovasjon IKS flytting</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/83dc3383-7022-4e1d-ac26-3538cb366ec7
Arendal kommune	Bystyrets behandling av sak 21/167, <i>Agder Renovasjon IKS flytting</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/6594ed9a-d0bb-4511-b012-f2f6b7a25419
Arendal kommune	<i>Orientering i kommuneplanutvalget</i> , 07.12.2022, https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/354fb2fe-9591-41a7-8a47-4a29019c8e33
Arendal kommune	Bystyrets behandling av sak 22/26, <i>Reguleringsplan for Eyde Energipark – endelig behandling</i> , file:///C:/Users/AKO-he1008/Downloads/Vedtak%20030322%20(1).pdf
Arendal kommune	Kommuneplanutvalgets behandling av sak 23/34, <i>Forslag til reguleringsplan for fv. 475 Neskilen-Heftingsdalen – 1. gangs behandling</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/e457f879-0704-42f8-a6ef-aa3fcd6395f9
Arendal kommune	Bystyrets behandling av sak 23/63, <i>Kommuneplanens arealdel 2023-2033 – sluttbehandling</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/8da0f8b7-2d94-4dc2-9f8b-69f39ae70aeb

Arendal kommune	Bystyrets behandling av sak 24/164, <i>Fylkesvei 475 næringsveien i Arendal</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/26f11fa2-5226-4b83-b123-df718ee2df4d
Arendal kommune	Bystyrets behandling av sak 24/166, <i>Endelig behandling av reguleringsplan for Eyde Material Park – Longum nord</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/d5d9c80a-0fe4-49be-9622-58fff6f5674d
Arendal kommune	Bystyrets behandling av sak 24/176, <i>Forslag til reguleringsplan for fv. 475 Neskilen-Heftingsdalen – 2. gangs behandling</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/8c9846d4-09b6-4dad-9344-733eca7d95e5
Arendal kommune	Bystyrets behandling av sak 25/54, <i>Fv. 475 - finansiering</i> , https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/67e0d753-c441-42d8-bbc8-3366e019d647
Agder Renovasjon IKS	Representantskapets behandling av sak 10.21, <i>Batterifabrikken og Agder Renovasjon IKS</i> , https://agderrenovasjon.no/wp-content/media/representantskapsmoter/M%C3%B8teprotokoll-13-april-2021.pdf