

RAPPORT

Til Vestland Fylkeskommune v/fylkesrådmann Rune Haugsdal

Fra Advokatfirmaet Thommessen AS v/advokatene Svein Aage Valen og Håkon Berge

Dato 25. januar 2021

Ansvarlig advokat: Svein Aage Valen

FORUNDERSØKELSE – AVDELING FOR INNOVASJON OG NÆRINGSUTVIKLING

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Bakgrunn.....	1
1.2	Mandat.....	2
1.3	Overordnet om prosessen.....	2
1.4	Oppsummering: konklusjoner og anbefalinger.....	3
2	NÆRMERE OM SAKENS BAKGRUNN OG FAKTA.....	4
2.1	Kort om Avdelingen i VLFK og den tidligere Regionalavdelingen i HFK.....	4
2.2	Bård Sandal og ektefellen Hilde Indresøvde; privat relasjon, ansettelsen i VIS, styreverv mv.....	4
2.3	Oversikt over tildelinger.....	6
2.4	Kriterier og prosess for saksbehandling og vedtak ved tildeling av midler.....	6
3	SAKENS RETTSLIGE SIDER.....	11
3.1	Innledning.....	11
3.2	Habilitetsvurderingen – rettslige utgangspunkter.....	12
3.3	Hvorvidt Indresøvdets ansettelse/verv medfører inhabilitet etter fvl § 6, første ledd.....	12
3.4	Hvorvidt Indresøvdets ansettelse/verv medfører inhabilitet etter fvl § 6 annet ledd.....	13
3.5	Rekkevidden av inhabilitet hos fylkesdirektøren som leder for Avdelingen.....	18
3.6	Forvaltningsloven § 41 – følger av inhabilitet.....	20

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

I tilknytning til Hovedutvalget for Næring ("**Næringsutvalget**") i Vestland Fylkeskommune ("**VLFK**") sitt møte den 12. januar 2021 ble det som sak PS 2/2021 (Partnerskapsavtaler – samarbeidsavtaler 2021-2022) og PS 3/2021 (Overskotsdisponering 2019 – fordeling av midlar) fremmet forslag til vedtak om tildeling av midler til en rekke aktører i regionen. Saksforberedelse og utarbeidelse av innstilling til vedtak er forestått av fylkeskommunens administrasjon ved Avdeling for innovasjon og næringsutvikling ("**Avdelingen**").

Forut for møtet oppstod det spørsmål om leder av Avdelingen, fylkesdirektør Bård Sandal ("**Sandal**"), kan være inhabil i relasjon til enkelte av søkerne av de aktuelle midlene. Inhabilitetsgrunnlaget er eventuelt hans ektefelles ansettelsesforhold og/eller tillitsverv i selskaper

som har søkt om tildeling av midler under de aktuelle støtteordningene. I forlengelsen av dette har det også blitt stilt spørsmål ved om også saksbehandlingen ved tidligere tildelinger fra Regionalavdelingen i Hordaland fylkeskommune ("**Regionalavdelingen**"), som Sandal ledet, kan lide av habilitetsmangler på samme faktiske grunnlag.

1.2 Mandat

På ovennevnte bakgrunn er vi av VLFK anmodet om å bistå med en forundersøkelse for å kartlegge hvorvidt det foreligger inhabilitet ved fylkeskommunens administrative saksforberedelse og innstilling til vedtak i:

- (i) Næringsutvalget sine saker PS 2/2021 og PS 3/2021; og
- (ii) Saker om tildeling av søknadsmidler behandlet av Regionalavdelingen i perioden 2013-2019 og av Avdelingen fra 1. januar 2020.

Vårt mandat er nærmere beskrevet i mandatbeskrivelse av 11. januar 2021, og lyder:

1. *Redegjøre kort for forvaltningslovens regler for inhabilitet når en offentlig tjenestemann er eller har vært gift med en part, herunder redegjøre kort for partsbegrepet.*
2. *Kartlegge hvorvidt fylkesdirektør Bård Sandals ektefelle har hatt roller og/eller verv i selskaper/organisasjoner som har søkt og mottatt støtte under ordninger nevnt i punkt (i) og (ii) og hvorvidt dette kan medføre inhabilitet for fylkesdirektør Bård Sandal.*
3. *Kartlegge den aktuelle saksbehandling for tildelinger som nevnt i (i) og (ii) og vurdere hvorvidt noen av tildelingene i perioden kan være tilrettelagt eller besluttet av offentlig tjenestemann som i lovens forstand må anses å være ugild (inhabil).*
4. *Dersom det konstateres brudd på lovens habilitetsregler; vurdere hvorvidt vedtakene likevel er gyldige fordi det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakenes innhold, jfr forvaltningsloven § 41.*
5. *Kartlegge rutinene for godkjenning på overordnet administrativ nivå samt praksis for effektivering/utbetalinger av tildeling av midler under ordninger omhandlet i punkt (i) og (ii).*

Vi presiserer at vi ikke har gjennomført en full gjennomgang av alle sider ved alle potensielt relevante tildelinger. Vårt mandat – som beskrevet ovenfor – har vært begrenset til å foreta en *forundersøkelse* på vegne av VLFK med det formål å avklare om det kan foreligge omstendigheter som taler for inhabilitet etter forvaltningsloven ved aktuelle tildelinger. Det er således kun en begrenset vurdering av de angitte forvaltningsrettslige sidene av vedtakene som er undersøkt og vurdert. Vi har ikke gjennomført en granskning eller forvaltningsrevisjon. Vi har i vårt arbeid således heller ikke fulgt Advokatforeningens retningslinjer for granskning¹.

1.3 Overordnet om prosessen

Vi har som grunnlag for vår redegjørelse og vurdering gjennomført Teams-samtaler med bl.a. fylkesdirektør for Avdelingen, Bård Sandal, fylkesrådmann Rune Haugsdal, fylkesdirektør

¹ https://www.advokatforeningen.no/globalassets/1092/retningslinjer_for_private_granskninger.pdf

administrasjon og økonomi, Ingrid Kristine Holm Svendsen, Hilde Indresøvdde, leder start/skalering i Vestlandets Innovasjonssenter AS ("**VIS**") og ektefelle til Bård Sandal, samt enkelte ansatte ved Avdelingen.

Vi har videre fått oversendt skriftlig dokumentasjon fra VLFK og fra noen av dem vi har hatt samtaler med, som vi i det følgende refererer til så langt vi vurderer at det er relevant for vårt mandat. I tillegg har vi hatt tilgang til politiske saker gjennom innsynsdatabasen til VLFK, samt blitt tilbudt innsyn i alle interne saksbehandlingsdokumenter som vi måtte finne relevante for vår forundersøkelse.

1.4 Oppsummering: konklusjoner og anbefalinger

Våre konklusjoner er som følger:

- (i) Fylkesdirektør Bård Sandal er ikke inhabil etter forvaltningsloven ("**fvl**") § 6, første ledd i saker som gjelder tildeling av midler til selskap hvor ektefellen er ansatt i ledende stilling eller innehar styreverv.
- (ii) Fylkesdirektør Bård Sandal må derimot trolig anses inhabil etter fvl § 6, annet ledd i saker som gjelder tildeling av midler til VIS. Vi har – under sterk tvil – også konkludert med inhabilitet i relasjon til selskaper hvor ektefellen har styreverv. Sistnevnte representerer et grensetilfelle.

Inhabilitet innebærer at Sandal verken kan tilrettelegge grunnlaget for eller treffe avgjørelse i saker hvor disse selskapene er part.

- (iii) De underordnede tjenestemennene i Avdelingen (og tidligere Regionalavdelingen) blir som følge av Sandals inhabilitet selv inhabil til å treffe avgjørelse i saker hvor disse selskapene er part. De er derimot ikke inhabile til å delta i saksbehandlingen og tilrettelegge grunnlaget i slike saker.
- (iv) Vi har i vår gjennomgang ikke funnet grunnlag for at eventuelle habilitetsmangler kan ha virket inn på vedtakenes innhold ved tildelinger til selskaper hvor Sandals ektefelle er ansatt i ledende stilling eller styremedlem er part. Det er således vår vurdering at tildelingene som har funnet sted til slike selskap er basert på gyldige vedtak.

Vårt overordnede inntrykk er at saksbehandlingen i Avdelingen/Regionalavdelingen på generell basis har vært samvittighetsfull og god. Avdelingen og de enkelte saksbehandlere synes å ha høyt fokus på saksbehandlernes habilitet, både generelt gjennom opplæring og rutiner og konkret i selve saksbehandlingen. Saksbehandlere vurderer søknader etter forhåndsbestemte kriterier og rammer, i stor grad politisk bestemte, som er åpne og kjente og dermed også etterprøvbare. Bård Sandal deltar etter det opplyste ikke i selve vurderingen av søknader og det har ikke fremkommet noe som tilsier at han på annen måte påvirker det materielle innholdet i vurderingene av søknadene og derigjennom selve tildelingene. Han har som fylkesdirektør for Avdelingen likevel en formell, overordnet rolle, hvor han blant annet formelt gir tilråding til Fylkesrådmannen, som på sin side gir innstilling til politiske organer. Videre har han signert de formelle tilsagnsbrevene etter at det er truffet politiske vedtak.

Vår anbefaling er på ovennevnte bakgrunn at det foretas en gjennomgang av rutine for Avdelingen med henblikk på om disse kan oppdateres for å tydeliggjøre bl.a. (i) relasjoner mv som kan medføre inhabilitet etter fvl § 6, annet ledd, (ii) hvilke handlinger som inngår i det å "tilrettelegge grunnlaget for" eller "treffe avgjørelse" i en forvaltningssak, (iii) rutiner for å sikre notoritet for at habilitetsspørsmålet er vurdert i den enkelte sak og (iv) hvilke rutiner man skal ha

for å ivareta også de mer formelle stegene i saksbehandlingen dersom det konstateres inhabilitet. Dette er etter vår oppfatning særlig relevant nå etter etableringen av Næringsutvalget, hvor det nettopp er fylkesdirektøren som har innstillingsmyndighet.

2 NÆRMERE OM SAKENS BAKGRUNN OG FAKTA

2.1 Kort om Avdelingen i VLFK og den tidligere Regionalavdelingen i HFK

Avdelingen skal bidra til blant annet bærekraftig omstilling i næringslivet, nye arbeidsplasser og sysselsetting i fylket, nyskaping og nytt næringsliv, innovasjon, strategisk samarbeid med selskaper og kommuner, mv.

Avdelingen ledes av fylkesdirektør Bård Sandal, som har vært ansatt i stillingen siden januar 2013. Avdelingen er inndelt i 4 seksjoner, som hver ledes av sine respektive seksjonssjefer: (i) Seksjon for verdiskaping i byer og regioner, (ii) Seksjon for naturressurser, landbruk og reiseliv, (iii) Seksjon for forskning, kompetanse og internasjonalisering og (iv) Seksjon for grønn vekst, klima og energi. I tillegg kommer stabsseksjonen, som har hovedoppgaver innen økonomi og innkjøp, HR, kommunikasjon og arkiv.

Regionalavdelingen i HFK var i hovedtrekk organisert på samme måte i seksjoner med egne seksjonssjefer. Regionalavdelingen i HFK hadde et bredere ansvarsområdet enn bare næringsutvikling og hadde også ansvar for statistikk og analyse, regional plan, ressursforvaltning og klima, mm. Regionalavdelingen hadde også noe videre administrative fullmakter enn Avdelingen. Avdelingen har på sin side et større geografisk ansvar, som følge av fylkeskommunesammenslåingen.

Det er totalt ca 70 ansatte i Avdelingen, omtrent det samme antallet som i den tidligere Regionalavdelingen.

2.2 Bård Sandal og ektefellen Hilde Indresøvde; privat relasjon, ansettelsen i VIS, styreverv mv

2.2.1 Privat relasjon

Sandal har vært gift med Hilde Indresøvde ("**Indresøvde**") siden 1995. De hadde et faktisk opphold i samlivet hvor de var formelt separert i perioden fra 2015 til 2019/2020. I denne perioden bodde de fra hverandre på hver sine adresser. Ektefellene skal etter det opplyste ha hatt liten kontakt i perioden, foruten kontakt om rent praktiske private forhold, herunder i forbindelse med samarbeid om felles barn. I 2019 økte omfanget av kontakten, og ektefellene flyttet sammen igjen i august 2020 og separasjonen opphørte.

2.2.2 Indresøvdes ansettelsesforhold

Indresøvde har vært ansatt i Vestlandets Innovasjonsselskap AS ("**VIS**", tidligere Bergen Teknologioverføring AS) siden desember 2015. Først i stilling som teamleder for inkubasjonsvirksomheten til VIS, som VIS overtok fra Høyskolen i Bergen ("**HIB**"). Indresøvde hadde forut for ansettelsen i VIS tilsvarende stilling hos HIB (fra 2012). Hun ble med over til VIS da de overtok denne virksomheten. I stillingen som teamleder i VIS inngikk Indresøvde i en utvidet ledergruppe med til sammen 8 teamledere, daglig leder m.fl.

Fra februar 2019 fikk Indresøvde ny stilling i VIS som leder for segmentet Start/Skalering. Våren 2020 ble det ansatt ny daglig leder i VIS. Vedkommende etablerte en mindre ledergruppe, som Indresøvde har vært del av siden august 2020.

Indresøvde mottar fastlønn fra VIS og har etter det opplyste ingen bonusordning eller andel resultatbasert lønn. Indresøvde har opplyst at hun aldri eller svært sjelden er direkte involvert i selve søknadsprosessene om fylkeskommunale midler på vegne av VIS. Dette håndteres av medarbeiderne på hennes team, i dialog med bl.a. saksbehandlerne hos HFK/VLFK.

VIS eies av bl.a. Universitetet i Bergen, Helse Bergen, Høgskulen på Vestlandet m.fl. VIS har som ambisjon å være den naturlige støttespilleren for næringslivsaktører med ulike utfordringer, herunder nyetableringer, innovasjonsprosesser, mv. VIS gir råd, bygger nettverk og gjennomfører nyetableringer og innovasjonsprosesser.

2.2.3 Indresøvdets styreverv

Indresøvde har både i kraft av ansettelsen i VIS og den kompetansen hun besitter innenfor segmentet nyskaping, innovasjon, inkubatorvirksomhet mv innehatt styreverv i en rekke ulike selskaper, herunder selskaper som opp gjennom årene har mottatt tilskuddsmidler fra HFK/VLFK. Hun har hatt følgende verv²:

#	Selskap	Rolle	Tiltrådt	Fratrådt	Mottatt midler
1	Fløibanen AS	Styremedlem	April 2017	April 2019	Nei
2	Fløirestauranten AS	Styremedlem	April 2017	April 2019	Nei
3	Næringshagen på Voss	Styremedlem	Juni 2017	Juni 2019	Ja
4	Bergen Works AS	Styremedlem	Oktober 2018		Ja
5	Sarsia Seed Fond II AS	Styremedlem	Juni 2019		Nei
6	Aksello AS	Styremedlem	Juni 2018	Juni 2020	Ja
7	Atheno AS	Styremedlem	Juni 2017		Ja
8	Foreningen for Innovasjonsselskaper i Norge (FIN)	Styremedlem	Mai 2020		Nei
9	Bergen kommunale pensjonskasse	Varamedlem	Juni 2017		Nei
10	Industriutvikling Vest AS	Varamedlem	Juli 2017	Juli 2020	Ja

Selskapene som har mottatt midler er såkalte non-profit selskaper, typisk inkubatorer, næringshager o.l.; næringsrettede utviklingsaktører, som ikke driver virksomhet for å generere overskudd til eierne, men for å generere nyskaping, vekst og omstilling i det regionale næringslivet.

² Vi har ikke kontrollert opplysningene mot generalforsamlingsprotokoller, fratredelseserklæringer e.l., men forholdt oss til registrerte opplysninger i Brønnøysund og utfyllende/presiserende informasjon gitt muntlig i vår samtale med Indresøvde

Nevnte styreverv i selskapene som har mottatt midler har etter det opplyste i det alt vesentligste ikke vært honorert, bortsett fra at Indresøvde kan ha mottatt dekning av reisekostnader og timer for oppmøte; i størrelsesorden NOK 2000 pr møte eller NOK 5-6000 pr år. Indresøvde har etter det opplyste aldri møtt som vararepresentant i styret for Industriutvikling Vest AS (eller Bergen kommunale pensjonskasse).

Indresøvde har opplyst at verken styrene som helhet eller hun som styremedlem deltar i søknadsprosessene på vegne av de respektive selskapene. Styrene får som regel informasjon om prosesser og tildelinger fra administrasjonen. Saksbehandlingen og arbeidet i forbindelse med søknadsprosessene mv forstås av de ansatte i de respektive selskapene.

Sandal har opplyst at han ikke var kjent med/oppmerksom på de enkelte styrevervene til Indresøvde. Indresøvde har i det alt vesentligste tiltrådt styrevervene i perioden hvor de var separert, ikke hadde kontakt og bodde fra hverandre. Indresøvde har bekreftet at hun selv ikke har informert Sandal om disse vervene. Sandal ble først nylig kjent med styrevervene og oppmerksom på at det kunne være et habilitetsspørsmål, i forbindelse med behandlingen av tidligere nevnte saker PS 2/2021 og PS 3/2021.

2.3 Oversikt over tildelinger

Vi har fått oversendt en liste fra VLFK over alle tildelinger og avslag som er gjort i perioden 2013 (da Sandal tiltrådte som fylkesdirektør) til dags dato til næringsrettede utviklingsaktører hvor Indresøvde enten har vært ansatt eller har/har hatt styreverv.

Bilag 1: Oversikt alle tildelinger og avslag 2013-2021.

Fra denne listen har vi sortert ut tildelinger som er gjort i tidsrom hvor Indresøvde enten har vært ansatt i hhv HIB eller BTO/VIS eller hatt styreverv i mottakerselskap. Vi har ikke tatt med tildelinger til Industriutvikling Vest AS, da Indresøvde kun var varamedlem og aldri har møtt i styret.

Bilag 2: Oversikt sorterte tildelinger 2013-2021.

Vi kommer nærmere inn på betydningen av dette nedenfor under de rettslige vurderingene, men bemerker kort at det etter vår vurdering ikke er noe i mønsteret i nevnte oversikter over tildelinger som indikerer at HFK/VLFKs vurdering av de aktuelle mottakerselskapene har endret seg i periodene Indresøvde har hatt styreverv.

2.4 Kriterier og prosess for saksbehandling og vedtak ved tildeling av midler

2.4.1 Generelt

En stor og viktig del av arbeidet til fylkeskommunen v/Avdelingen er å bidra med støtte og tilskudd til offentlig eide næringslivsaktører og utviklingsmiljø i regionen. Fylkeskommunen gir ikke støtte til rent privateide foretak og har således en avklart grense mot Innovasjon Norge.

Støtte-/tilskuddsordningene som Avdelingen forvalter er opprettet gjennom politiske vedtak, statlige og/eller fylkeskommunale. Dette gjelder både etableringen av de respektive ordningene, samt kriterier og vilkår for ordningene samt prosessen knyttet til søknad og tildeling.

Ordningene blir utlyst blant annet i aviser og på fylkeskommunens egen nettside. Det har ofte vært større programmer med frister for å søke, hvor det melder seg mange aktører, men det har også vært ordninger som aktører har kunnet søke på enkeltvis der de har et godt prosjekt, som da blir saksbehandlet fortløpende av Avdelingen.

Avdelingen og den tidligere Regionalavdelingen har i den aktuelle perioden saksbehandlet/forvaltet i hovedsak tre kategorier av midler; (i) HNV-midler (tidligere HNH-midler), som i all hovedsak er statlig finansiert, (ii) Partnerskapsmidler, som i all hovedsak er finansiert av fylkeskommunen og (iii) Omstillingsmidler, som kan være finansiert både av staten og/eller fylkeskommunen.

Nedenfor vil vi redegjøre for de opplysninger vi har fått gjennom intervjuer og skriftlig dokumentasjon om kriterier og prosess knyttet til saksbehandlingen under de respektive kategoriene.

2.4.2 *Handlingsprogram for Næringsutvikling i Vestland (HNV-midler, tidligere HNH-midler; Handlingsprogram for Næringsutvikling i Hordaland)*

HNH/HNV-midlene blir i all hovedsak finansiert av staten over statsbudsjettet, og overført til fylkeskommunene fra Kommunal og Moderniseringsdepartementet ("**KMD**"). Ved overføringen fra KMD blir det gjennom oppdragsbrev³ gitt rammer for bruken av midlene, med nærmere angivelse av hovedmål og delmål, økonomiske rammer innenfor de respektive (del-)målene, samt nærmere utdypning av hva som ligger i de respektive målene og hvilke vurderingskriterier som er relevant å vurdere når VLFK skal vurdere søkere. Disse føringene blir etter det opplyste brukt aktivt av saksbehandlerne i Avdelingen i vurderingen av søknader. I oppdragsbrevene blir også fylkeskommunens rolle og ansvar for bruken av virkemidlene beskrevet, herunder blir det gitt føringer for den faktiske saksbehandlingen, som KMD oppfordrer til blir utført gjennom portalen regionalforvaltning.no ("**Regionalforvaltning**")⁴; et nasjonalt saksbehandlingssystem som er spesielt tilrettelagt for tilskuddsforvaltning.

Det følger av Avdelingens interne rutiner for saksbehandling⁵ at Regionalforvaltning i utgangspunktet skal brukes til forvaltning av alle midler som Avdelingen forvalter, med mindre det er utarbeidet egne søknads- og rapporteringssystem. Også Regionalavdelingen anvendte etter det opplyste i det alt vesentligste Regionalforvaltning for alle sine programmer.

I Regionalforvaltning blir det lagt inn beskrivelse av alle programmer med vilkår, finansiering, evt frister osv. Næringslivaktørene sender inn sine søknader gjennom portalen og saksbehandlingen av søknadene i Regionalavdelingen/Avdelingen blir også lagt inn/foretatt der. Når søknader er innvilget må tilskuddsmottaker inngi rapport på bruken av midlene i den samme portalen, før utbetaling finne sted. Avdelingens interne rutiner⁶ gir en steg-for-steg beskrivelse av prosessen og de ulike oppgavene saksbehandlerne skal foreta.

I hele sin periode som fylkesdirektør har Bård Sandal, så langt vi har kunnet bringe på det rene, aldri deltatt i den konkrete saksbehandlingen av søknader. Han har så langt han selv kan huske aldri logget på Regionalforvaltning. Dette blir håndtert av medarbeidere i avdelingen, som saksbehandler søknadene. Fra de saksbehandlerne vi har intervjuet er det opplyst at Sandal aldri har deltatt i konkrete drøftelser av tildeling av tilskuddsmidler til enkeltaktører.

Fra 2017⁷ innførte Regionalavdelingen som en tilleggsordning (også for saksbehandlingen av Partnerskapsmidler) team/fagteam/panel av medarbeidere der de grupperte søkere innen ulike kategorier (i samsvar med føringene fra KMD) og saksbehandlerne kunne kryssjekke saksbehandlingen for hverandre. Etter at saksbehandlerne hadde gjort sine vurderinger ble det

³ Vi har fått tilsendt Oppdragsbrev for statsbudsjettet 2017, datert 23. januar 2017, som eksempel. Vi oppfatter at det har blitt sendt tilsvarende oppdragsbrev også for øvrige år i perioden 2013-2021

⁴ www.regionalforvaltning.no

⁵ Pr 26. august 2020. Vi er ikke kjent med tidligere versjoner av tilsvarende skriftlige rutiner

⁶ Se note 5

⁷ Seksjonssjef Mette Nora Sætre mente det var fra 2013, mens Bård Sandal opplyste at det var fra 2017

gjort en samordnet fagvurdering på seksjonen, stort sett av seksjonssjef. Sandals oppfatning er at denne rutinen har blitt fulgt.

Saksbehandlerne utformer et handlingsprogram på basis av oppdragsbrevet fra KMD. Når saksbehandlerens vurdering og tilrådning til innstilling er klar blir den sendt i flyt via fylkesdirektør Bård Sandal til fylkesrådmannen. Formelt er det fylkesrådmannen som har sendt innstilling til Fylkesutvalget, som på sin side beslutter tildelingene. Når beslutningen om tildeling er truffet går saken tilbake til avdelingen, hvorpå tilsagnsbrevet følger linjen i flyt og signeres av Bård Sandal som fylkesdirektør. Vi har ikke selv registrert eller fått opplysninger om at fylkesdirektør Bård Sandal i noen tilfeller har endret en tilrådning til innstilling mottatt fra en saksbehandler før denne er videresendt til Fylkesrådmannen.

Etter etableringen av Vestland har man fått en noe annen organisering av behandlingen av HNV-midler. Nå er det opprettet et eget Hovedutvalg for Næring som har fått myndighet til å beslutte hvem som skal tildeles midler og hvor mye den enkelte skal tildeles. Det er fylkesdirektøren som har myndighet til å gi innstilling til Hovedutvalget for Næring, ikke fylkesrådmannen slik det var tidligere.

Videre gikk man fra åpen søknadsfrist til at det ble etablert 2 søknadsfrister for året; 15. april 2020 og 15. september 2020. I første søknadsrunde ble det etter det opplyste fordelt støtte til 27 prosjekter med samlet tilsagn på støtte på MNOK 16,5 og i runde 2 støtte til 22 prosjekter med samlet tilsagn på støtte på MNOK 13,6.

For saksbehandlingen av søknadene i Avdelingen benytter man et system med panelvurdering av søknadene som ifølge Sandal tilsvarende modellen som benyttes av Forskningsrådet. Avdelingen har opprettet 5 fagpaneler innenfor de strategiske innsatsområdene som utvalget vedtok skulle være satsningen til HNV. Dette var noen Avdelingen var spesielt opptatt av etter sammenslåingen av fylkeskommunen, for å unngå spørsmål om geografisk forfordeling hos den enkelte saksbehandler. Avdelingens interne rutiner angir som nevnt hvordan saksbehandlingen skal gjennomføres.

Dette var den første store søknadsrunden hvor hele Vestland var inne. Ledelsen i Avdelingen gjennomførte felles oppstartsmøte for panelene, hvor man gjennomgikk roller, tidslinjer, arbeidsmetodikk, mv⁸. Før panelene begynte å jobbe hadde Avdelingen også en gjennomgang av søknader som ikke hørte inn under ordningen. Slike søknader ble allerede innledningsvis sortert ut. I den sorteringsprosessen deltok Bård Sandal, da han som fylkesdirektør har fullmakt til å avvise søknader som faller utenfor ordningen.

Panelene vurderte søknader og ga karakter etter et karaktersystem til de søknadene som kvalifiserte for støtte. Basert på denne karakteren utarbeidet panelene forslag til innstilling, som deretter ble signert i linjen av Bård Sandal som fylkesdirektør for ansvarlig avdeling. Sandal har etter det opplyste ikke selv deltatt i noen av de konkrete vurderingene, og han har signert på forslagene til innstilling slik disse kom fra panelene. Det foreligger ikke opplysninger som tilsier at ikke dette er korrekt.

2.4.3 Partnerskapsmidler

For 2013 ble partnerskapsmidler tildelt direkte til den enkelte aktør i tilknytning til budsjettbehandlingen i fylkeskommunen høsten 2012. I budsjettet for årene 2014-2017 ble det satt av økonomisk ramme til partnerskapsavtaler i budsjettbehandlingen i Fylkestinget, og midlene ble fordelt i sak til Fylkesutvalget tidlig på året. Det er fylkesrådmannen som har gitt innstilling til

⁸ Vi har fått fremlagt en skriftlig presentasjon som ble holdt i april 2020 (Power Point), samt en veileder som ble utarbeidet for panelene for runde 2 i september 2020 (Power Point)

Fylkesting i 2013 og Fylkesutvalg/Fylkesting i 2014/2017, og fylkesdirektøren som har signert tilsagnsbrev.

Det ble fremmet sak om ny søkbar ordning for partnerskapsmidler for Fylkesutvalget den 23. mai 2017, som følge av anbefalinger etter en gjennomført forvaltningsrevisjon av partnerskapsavtalene. I 2018 ble det inngått treårige partnerskapsavtaler etter utlysning av ny ordning i 2017. Fordelingen av midlene ble lagt frem for Fylkestinget i forbindelse med behandlingen av budsjettet for 2018. I notat av 1. november 2017⁹ fra fylkesrådmannen til Fylkestinget er det redegjort nærmere for bl.a. bakgrunnen for omleggingen av ordningen, kriterier for vurdering av søknader fastsatt av Fylkesutvalget, den nærmere vurderingen av søknadene og innstilling til fordeling av årlige midler i perioden 2018-2020, mv.

Innstillingen om ny ordning og konkrete tildelinger for perioden 2018-2020 ble formelt avgitt av fylkesrådmannen. Den forutgående saksbehandlingen er foretatt av ansatte i Regionalavdelingen, og har på vanlig måte gått i linjen via fylkesdirektøren til fylkesrådmannen. Tildelingen ble besluttet av Fylkesutvalget, etter det vi har kunnet se, i tråd med innstillingen. Saken har deretter gått tilbake til Regionalavdelingen for effektivering i tråd med politisk vedtak. Selve tilsagnsbrevene er i de fleste tilfeller signert av fylkesdirektør Bård Sandal.

I Vestland har man tilsvarende som for HNV-midler lagt opp til panelbehandling av søknader om partnerskapsmidler, hvor det er nedsatt to paneler som vurderer disse. Det vises i den forbindelse til punkt 2.4.3 over og til Notat om saksbehandling av partnerskapsøknader av 18. januar 2021, utarbeidet av fylkesdirektør Per Morten Ekerhovd. Notatet inneholder en nærmere redegjørelse for prosessen med saksbehandling av søknader om partnerskapsmidler i Vestland.

Bård Sandal har opplyst at han aldri har endret på politiske beslutninger om tildeling av partnerskapsmidler, noe han heller ikke oppfatter å ha myndighet til å gjøre. Når han har signert tilsagnsbrev har dette vært i henhold til beslutningene om tildeling truffet av henholdsvis Fylkestinget eller Fylkesutvalget, slik han er forpliktet til å følge opp. Tildelinger fra og med 2021 besluttes av Hovedutvalget for Næring, hvor det er Bård Sandal som fylkesdirektør som innstiller formelt.

Midlene blir utbetalt etter at de respektive aktørene har utført arbeidet i henhold til søknaden og inngitt rapport gjennom Regionalforvaltning. Det praktiske rundt utbetaling forstås etter det vi har oppfattet av seksjonssjef.

2.4.4 Omstillingsmidler

Regionalavdelingen og senere Avdelingen har også deltatt i forvaltningen av såkalte omstillingsmidler, både i tilknytning til oljekrisen og senere Covid-19.

I saksfremlegg til møte i Fylkesutvalget den 1. februar 2018 og tilhørende notat av 12. januar 2018 er ordningen knyttet til omstillingsmidler til petroleumsindustrien nærmere beskrevet av Fylkesrådmannen.¹⁰ Det fremgår her at Fylkesutvalget i ulike vedtak har stilt omstillingsmidler til disposisjon for industrien, samt oppstilt rammer og vilkår for anvendelse av midlene blant annet gjennom strategiplaner mm.

Det ble etablert et eget partssammensatt omstillingsutvalg som vurderte og besluttet hvilke tiltak og aktører som skulle gis støtte. Fylkesdirektør Bård Sandal var ikke en del av dette utvalget og har etter det vi har fått opplyst ikke deltatt verken i vurderinger av eller beslutninger om hvem

⁹ Arkivsak: 2017/16683-2

¹⁰ Arkivsak: 2014/18069-66

som skulle motta slik støtte. Tilsagnene har imidlertid gått i linjen via seksjonssjef til Fylkesdirektøren, Bård Sandal.

2.4.5 Særlig om saksbehandling og forholdet til habilitet

I kjølvannet av en forvaltningsrevisjon om tilskudd i kultursektoren, var det høyt fokus på habilitet innad i fylkeskommunen. Bård Sandal tok i denne forbindelse kontakt med fylkesdirektør Ingrid Kristine Holm Svendsen og ba henne signere på *enkelt saker* som gjaldt tildeling til selskapet hvor Hilde Indresøvdde arbeidet, VIS/BTO, da Sandal vurderte seg inhabil i relasjon til disse selskapene. Dette har etter det opplyste i all hovedsak dreid seg om HNH-midler.

Fylkesdirektør Svendsen vurderte at saksbehandlerne i Regionalavdelingen ikke var inhabile, og derfor kunne forestå saksbehandlingen. Fylkesdirektør Svendsen har opplyst at hun ikke har vært inne i selve saksbehandlingen, men signert bl.a. flere tilsagnsbrev sammen med seksjonssjef etter at disse har vært politisk behandlet.

I Avdelingens rutiner¹¹ er det et eget punkt om habilitet, hvor det fremgår at saksbehandlerne skal vurdere egen habilitet og ved tvil konferere med leder. Saksbehandlere må også alltid vurdere egen habilitet som ledd i saksbehandlingen i Regionalforvaltning, da dette ligger inne som et obligatorisk steg i den automatiserte prosessen i saksbehandlingssystemet.

Inntrykket vårt gjennom de intervjuene vi har gjennomført er at saksbehandlerne på Avdelingen (og tidligere Regionalavdelingen) generelt har høy bevissthet rundt egen habilitet og på å ivareta god kvalitet på saksbehandlingen.

Avdelingen synes også å ha vært kjent med at Bård Sandals ektefelle har arbeidet hos VIS, og at Sandal har ansett seg inhabil til å delta i saksbehandlingen av *enkelt saker* som gjelder VIS. I slike *enkelt saker* er saksbehandlingen som nevnt lagt i flyt til fylkesdirektør Ingrid Kristine Holm Svendsen.

I saker hvor VIS har vært en av mange aktører i større søknadsrunder som har søkt om og fått tildelt midler, har man derimot ikke lagt saksbehandlingen i flyt utenom Bård Sandal. Da har han som regel signert tilsagnsbrev mv.

Når det gjelder saksbehandlingen av søknader fra selskaper hvor Indresøvdde har (hatt) styreverv, har verken Sandal eller så langt vi har kunnet bringe på det rene Avdelingen/ Regionalavdelingen vært oppmerksom på disse styrevervene og problemstillingen. Man har derfor ikke truffet noen særskilte tiltak i saksbehandlingen, slik man har gjort for VIS i *enkelt saker*. For sammenhengens skyld presiseres det imidlertid som redegjort for tidligere at dette ikke endrer realitetene i saksbehandlingen. Sandal har heller ikke i relasjon til disse selskaper vært personlig involvert i de konkrete vurderinger knyttet til enkelt selskap eller konkrete søknader.

2.4.6 Særlig om PS 2/2021 og PS 3/2021

Sak PS 2/2021 er nærmere redegjort for i Notat om sakshandsaming av partnerskapssøknader av 18. januar 2021 fra Fylkesdirektør Per Morten Ekerhovd til Hovedutvalget for Næring. Det har ikke fremkommet informasjon gjennom våre undersøkelser som avviker fra det som er beskrevet i det notatet.

Når det gjelder sak PS 3/2021 "Overskuddsdisponering 2019" har vi derimot fått opplyst at selve innstillingen om tildeling av MNOK 1 til Atheno muligens ikke ville blitt den samme om han hadde erklært seg inhabil. Innstillingen til Hovedutvalget for Næring ble gitt av Bård Sandal som

¹¹ Se note 5

fylkesdirektør, hvor Atheno var ett av flere selskaper som inngikk blant dem som ble innstilt som tilskuddsmottakere. Vi har oppfattet det slik at Bård Sandal rent faktisk deltok i saksbehandlingen av denne innstillingen. Innstillingen skal imidlertid ikke ha noe med ektefellens styreverv i Atheno å gjøre, men derimot at det var en politisk forventning og vilje til å bidra med midler til Sunnhordland¹². Fylkestinget hadde imidlertid tidligere besluttet at de aktuelle midlene skulle anvendes til Covid-19-tiltak, noe prosjektet til Atheno etter det opplyste ikke kvalifiserte for. Denne problemstillingen faller etter vår oppfatning på siden av vårt mandat.

2.4.7 Særlig om SIVA-midler 2020

I oppdragsbrev til SIVA for 2020 har Avdelingen tildelt midler og angitt fordeling videre til inkubatorer og næringshager, herunder til VIS, Atheno og Aksello. Beløpene hver inkubator og næringshage er angitt med var imidlertid fastsatt av SIVA, som innplasserer hver operatør (næringshage/inkubator) i en «differensieringsmodell», etter å ha evaluert arbeidet deres. Fylkeskommunene har ikke anledning til å redusere beløpet. Beløpet som er anvist til VIS, Atheno og Aksello er altså fastsatt av SIVA.

I dette oppdragsbrevet anviste Avdelingen også midler til drift av Inunet, et nettverk bestående av næringshagene og inkubatorene i Vestland. Det er Hilde Indresøvde som etter det opplyste arrangerer møter og aktiviteter i nettverket. Inunet har historisk alltid fått tildelt midler av fylkeskommunen. Det var saksbehandler i Avdelingen som saksbehandlet saken og foreslo tildelingen. Tilsagnet er likevel formelt signert av Bård Sandal i linjen. Han har etter det opplyste signert dette tilsagnet slik det ble foreslått. SIVA skal ha vært enig i tildelingen.

3 SAKENS RETTSLIGE SIDER

3.1 Innledning

Spørsmålet om Sandals habilitet knytter seg til saker hvor enten hans ektefelles arbeidsgivere eller selskaper hvor ektefellen innehar styreverv, er part i saken.

Sandal ikke er inhabil i slike saker etter fvl § 6, første ledd, ettersom Indresøvde selv ikke er part i noen av de sakene som har vært behandlet ved Avdelingen eller ved den tidligere Regionalavdelingen.

Det sentrale spørsmål er derfor hvorvidt Sandal blir inhabil etter den skjønsmessige habilitetsregelen i fvl § 6, annet ledd, som bestemmer at en offentlig tjenestemann er inhabil til å legge til rette grunnlaget for eller ta avgjørelser i en forvaltningssak dersom «*andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet*». Problemstillingene som er reist kan grupperes i følgende kategorier:

- For det første blir spørsmålet om Indresøvdes ansettelse og/eller verv i selskaper/organisasjoner som har søkt og mottatt støtte fra fylkeskommunen kan medføre inhabilitet for Sandal. Dette behandles i punkt 3.4.2 og 3.4.3
- For det andre oppstår det spørsmål om eventuell inhabilitet hos Sandal smitter over på saksbehandlerne i Avdelingen/Regionalavdelingen, slik at også disse blir inhabile til å forestå saksbehandling i saker som vedkommer nevnte selskaper (såkalt avledet inhabilitet). Dette omtales i punkt 3.5.2.

¹² Sandal er ikke forelagt denne opplysningen

- For det tredje blir spørsmålet om eventuelle vedtak med habilitetsmangler likevel må anses gyldige fordi en eventuell inhabilitet ikke kan ha virket bestemmende på vedtakenes innhold, jf. fvl § 41. Dette behandles i punkt 3.6.

Vi vil innledningsvis i punkt 3.2 redegjøre kort for de rettslige utgangspunktene for habilitetsvurderingen og omfanget av bestemmelsen i fvl § 6.

3.2 Habilitetsvurderingen – rettslige utgangspunkter

De alminnelige reglene om inhabilitet for offentlig forvaltning følger av fvl §§ 6 til 10. Den sentrale bestemmelsen om inhabilitet fremgår av fvl § 6, som angir tre grunnlag som kan føre til inhabilitet hos en offentlig tjenestemann:

- Absolutte inhabilitetsgrunner etter fvl § 6 første ledd bokstav a – e;
- relative inhabilitetsgrunner som beror på en skjønnsmessig og konkret vurdering etter fvl § 6 annet ledd; og
- avledet inhabilitet for en underordnet tjenestemann etter fvl § 6 tredje ledd.

Personer som er ansatt i VLFK vil være omfattet av forvaltningslovens habilitetsregler. Det fremgår av tidligere Hordaland fylkeskommunes dokument "Ethiske retningslinjer for Hordaland fylkeskommune"¹³ punkt 2.5 at "*folkevalde og tilsette i fylkeskommunen skal ikke opptre på en måte som er eigna til å svekke tilliten til at dei er upartiske*". Disse baserer seg i stor grad på forvaltningslovens regler. Vi går ikke nærmere inn på disse under nærværende mandat.

En tjenestemann som er inhabil kan ikke "*tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse*" eller "*treffe avgjørelse*" i en forvaltningssak, jf. fvl § 6, første ledd. Som forvaltningssak regnes alle saker som behandles av et forvaltningsorgan, enten det gjelder myndighetsutøving, tjenesteyting, forretningsdrift eller intern administrasjon¹⁴.

Vilkåret "*treffe avgjørelse*" omfatter alle former for beslutninger knyttet til forvaltningsvirksomheten, og mer enn kun vedtak slik dette er definert i fvl § 2, bokstav a. Blant annet forberedende og tilretteleggende beslutninger, kontroller med virksomheten, unnløtelser og privatrettslige avtaler vil omfattes av avgjørelsesbegrepet¹⁵. At en inhabil tjenestemann heller ikke kan "*tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse*" er ment å omfatte alt arbeid med å utrede eller forberede saken. Begrepet skal forstås vidt, og det sentrale vil være om handlingene har en viss reell eller formell mulighet til å påvirke utfallet.¹⁶ Terskelen er lav.

3.3 Hvorvidt Indresøvdas ansettelse/verv medfører inhabilitet etter fvl § 6, første ledd

Forvaltningsloven § 6, første ledd statuerer de absolutte inhabilitetsgrunnene, og angir en rekke tilknytningsformer mellom tjenestemannen og en som er part i saken. I denne saken er de potensielt aktuelle bestemmelser § 6, første ledd, bokstav c og første ledd, bokstav e, nr. 2:

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

¹³ Vi har fått fremlagt Ethiske retningslinjer for Hordaland fylkeskommune, godkjent 5. juni 2017. Det er opplyst at disse fortsatt er gjeldende.

¹⁴ Jf. NOU 2019:5 pkt. 16.2.1.1

¹⁵ Ibid.

¹⁶ NOU 2019:5 pkt. 16.8.1.

c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;

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

2. et selskap som er part i saken ..."

Felles for bestemmelsene er at de gjelder inhabilitet ved ulike former for tilknytning mellom offentlig tjenestemann og en som er "part" i saken. Partsbegrepet er definert i fvl § 2, bokstav e, hvor det fremgår at en part er en "person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder."

Det første kriteriet om at en "part" er den "som en avgjørelse retter seg mot", ligger nært opp til et formelt partsbegrep. Den som søker myndighetene om noe, vil være part i saken om hvorvidt søknaden skal innvilges eller ikke¹⁷. Dette vil inkludere de fysiske eller juridiske personer en avgjørelse, for eksempel et pålegg, vedtak eller dispensasjon, formelt er rettet mot.

Hvorvidt saken "ellers direkte gjelder" en person, beror på en konkret vurdering av vedkommendes tilknytning til saken, med utgangspunkt i hjemmelsloven som avgjørelsen fattes på basis av¹⁸. Den person (fysisk eller juridisk) eller persongruppe som har søkt det offentlige om noe, både de som tildeles og de som ikke tildeles det omsøkte gode, vil ha partsstatus i saken om tildeling av offentlige midler.

At Indresøvde er ansatt og/eller styremedlem i selskaper som tildelingsvedtakene retter seg mot, vil ikke gjøre henne personlig til part i forvaltningssakene. Det er de respektive selskapene som formelt direkte eller indirekte er blitt begunstiget eller påført ulemper gjennom vedtak eller prioriteringer fra Avdelingen/Regionalavdelingen. Sandal er følgelig ikke gift med en "part" i forvaltningssaken etter fvl § 6, første ledd, bokstav c.

Når det gjelder inhabilitet etter fvl § 6, første ledd, bokstav e, nr. 2, er det en forutsetning at tjenestemannen selv har en ledende stilling i eller er styremedlem i et selskap som er part i saken. I det foreliggende tilfellet er det ikke Sandal, men hans ektefelle, som er ansatt/styremedlem i selskapene som er part i saken. Bestemmelsen i fvl § 6, første ledd, bokstav e, nr. 1 kommer derfor heller ikke til anvendelse i denne saken.

Etter vår vurdering medfører dermed ikke Indresøvdens ansettelsesforhold eller roller i selskaper som er part i forvaltningssak i seg selv automatisk inhabilitet for Sandal, jf fvl § 6, første ledd¹⁹.

3.4 Hvorvidt Indresøvdens ansettelse/verv medfører inhabilitet etter fvl § 6 annet ledd

3.4.1 Oversikt over den rettslige vurderingen

Etter fvl § 6, annet ledd kan en offentlig tjenestemann bli inhabil etter en skjønnsmessig vurdering, selv om vedkommende ikke anses inhabil etter noen av kategoriene i § 6, første ledd.

Bestemmelsens annet ledd lyder:

"Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om

¹⁷ Se Bernt, Jan Fridthjof, "Kommentar til forvaltningsloven" i *Norsk lovkommentar*, note 31 (2017).

¹⁸ Jf. Ot.prp.nr.3 (1976-1977) s. 57.

¹⁹ Se dessuten Lovavdelingens uttalelse i JDLOV-2002-975 hvor tilsvarende konklusjon legges til grunn.

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."

Bestemmelsen gir anvisning på en konkret skjønnsmessig vurdering, der en rekke forhold vil være relevante. Vurderingen etter § 6, annet ledd må skje i lys av hensynene som ligger bak habilitetsreglene, som skal "*sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet*", jf. Rt. 1996 s. 64. Vurderingen har både en subjektiv og en objektiv side²⁰. Den objektive siden av vurderingen innebærer at det ikke må foreligge omstendigheter som vil påvirke tjenestemannen på en slik måte at han ikke vil være i stand til å treffe en upartisk avgjørelse. Den subjektive siden knytter seg til hvordan forholdet tar seg ut for partene og allmennheten, og innebærer at det ikke må foreligge omstendigheter som knytter tjenestemannen til en part eller til saken på en slik måte at det for partene og allmennheten kan reises tvil om tjenestemannens upartiskhet. At forholdet skal være "*egnet til*" å svekke tilliten til tjenestemannens upartiskhet underbygger at det må legges vekt på hvordan forholdet fremstår utad.

Dersom de relevante omstendighetene gjelder forhold av *samme art* som tilknytningsforholdene som følger av fvl § 6, første ledd, bokstav a – e i bestemmelsens første ledd, må det kreves at det foreligger ytterligere omstendigheter enn kun tilknytningen alene som tilsier at tjenestemannen skal regnes inhabil. Det vises i denne sammenheng til beskrivelsen av gjeldende rett fra Forvaltningslovutvalgets utredning NOU 2019:5 pkt. 16.7:

"De omstendighetene som uten videre leder til inhabilitet, vil kunne gi veiledning både om hvilke situasjoner som kan utgjøre «særegne forhold», og om hva som skal til for at en person skal være inhabil. I tillegg kan motsetningsslutninger gi en viss veiledning: Hvis tilknytningen er av samme karakter som de nevnte omstendighetene, men faller utenfor, må det noe mer til for at personen skal bli inhabil. Hvis parten for eksempel er forelder til saksbehandlerens tidligere ektefelle, vil en slik relasjon alene ikke føre til at saksbehandleren er inhabil. Noe annet kan være tilfellet dersom det fortsatt er et tett bånd mellom de to." (våre understrekninger).

Lovavdelingens uttalelse JDLOV-2002-975 angir retningslinjer i vurderingen:

"Det er særlig to forhold som står sentralt i vurderingen av statsrådens habilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. For det første må det legges vekt på hvilken betydning saken om merverdiavgiftsfritak for NRK har for TV 2, og om konsernets interesse i utfallet i saken er spesielt sterkt i forhold til andre kringkastingsbedrifter, jfr. lovens vektlegging av "særlig" fordel, tap eller ulempe. For det annet har det betydning hvor sterk tilknytning Jan Erik Knarbakk har til TV 2. TV 2s interesse i saken og Knarbakks tilknytning til TV 2 kan for øvrig ikke vurderes isolert, men må ses i sammenheng." (våre understrekninger).

Det er altså særlig to forhold som står sentralt i vurderingen av Sandals habilitet etter fvl § 6, annet ledd: For det første må det legges vekt på hvilken betydning saken direkte eller indirekte vil få for Indresøvdde personlig, jf lovens formulering om "*særlig fordel, tap eller ulempe*". Dersom den nærstående personen kan oppnå for eksempel bonus, lønnsøkning eller forfremmelse eller andre

²⁰ Se Rt. 2013 s. 1570, avsnitt 20 for tilsvarende spørsmål om dommerhabilitet etter domstolloven § 108

særlige fordeler, tap eller ulempe som følge av forvaltningsavgjørelsen, kan forholdet etter omstendighetene rammes av fvl § 6, annet ledd²¹.

For det andre må det vektlegges hvilken tilknytning Indresøvde har til parten og den konkrete saken. Momentene kan ikke vurderes isolert, men må ses i sammenheng.

Vi vil i det følgende foreta en konkret vurdering av Sandals habilitet etter fvl § 6, annet ledd på bakgrunn av disse generelle retningslinjene for vurderingen. Spørsmålet i det enkelte tilfellet er om det foreligger "*andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten*" til Sandals upartiskhet i saker der selskaper som Indresøvde har hatt ansettelse og/eller verv er part, jf fvl § 6, annet ledd.

3.4.2 Inhabilitet som følge av Indresøvdes ansettelse i VIS

Indresøvde har vært ansatt i VIS siden desember 2015, først i stilling som teamleder for inkubasjonsvirksomheten, og siden februar 2019 som leder for segmentet Start/Skalering.

Hun er lønsmottaker i selskapet, og har ikke resultatbasert lønn eller bonus. Av dette følger etter vår vurdering at hun ikke personlig kan sies å ha en økonomisk "*særlig fordel, tap eller ulempe*" av et resultat i en forvaltningssak hvor VIS er part. Den indirekte interessen som ligger i at hennes lønn i teorien vil kunne økes dersom selskapet går godt, vil være av begrenset betydning. Dette forsterkes av at selskapet er et non-profit-selskap. Det kan imidlertid ikke utelukkes at Indresøvde vil ha andre fordeler eller ulemper av utfallet av en sak, for eksempel faglige. Det foreligger imidlertid ingen konkrete holdepunkter for at Indresøvde vil oppnå slike andre særlige fordeler eller ulemper.

Indresøvde har gjennom hele ansettelsesforholdet i VIS vært en del av ledergruppen; først av en utvidet ledergruppe med til sammen 9 teamledere, daglig leder m.fl. frem til august 2020, hvor hun ble en del av en mindre ledergruppe i selskapet. At en nærstående av tjenestemannen innehar en sentral posisjon hos en part vil kunne føre til inhabilitet. Det vises i denne sammenheng til følgende uttalelse fra Lovavdelingen av 14.6.2010 (201006903 EO KG):

"Et neste spørsmål er hvilken betydning tilknytningen mellom Bock og statssekretær Solheim har for statssekretærens habilitet til å behandle saker der en av hennes oppdrags- eller arbeidsgivere er part eller har sterke interesser i sakens utfall. I slike tilfeller vil det sentrale vurderingstemaet være om avgjørelsen kan innebære en "særlig fordel, tap eller ulempe" for Bock personlig, f.eks. i form av godtgjørelse, forlenget kontraktperiode o.l. Generelt er det antatt at det skal mye til for at en tjenestemann som er eller har nær tilknytning til en vanlig ansatt i et foretak, skal bli inhabil til å behandle saker som kan få betydning for foretaket, til forskjell fra om det var tale om en ledende stilling i foretaket.

(...)

Videre kan det tenkes at statssekretær Solheim må anses som inhabil til å behandle en sak som angår et foretak dersom Bock har opptrådt utad som foretakets representant, eller på annen måte vært pådriver eller stått som ansvarlig for saken, og dermed lett vil kunne identifiseres med foretaket og dets

²¹ Se dessuten Veileder fra Kommunal- og regionaldepartementet "Habilitet i kommuner og fylkeskommuner" side 28, hvor problemstillingen fremheves: (https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/habilitet_i_kommuner_og_fylkeskommuner.pdf)

interesser, jf. Frihagen, op.cit. s. 180. Dette vil kunne utgjøre "særegne forhold ... som er egnet til å svekke tilliten til" statssekretær Solheims upartiskhet, uavhengig av om avgjørelsen vil innebære noen direkte økonomisk fordel eller ulempe for Bock personlig." (våre understrekninger).

Indresøvde har opplyst at hun aldri eller svært sjelden er direkte involvert i selve søknadsprosessen på vegne av VIS, men at dette håndteres av medarbeiderne på hennes team. At Indresøvde ikke har en direkte involvering i de aktuelle sakene, og heller ikke er den som har kontakten med fylkeskommunen om søknadsprosessen, tilsier at hun rent faktisk ikke øver innflytelse på søknadsprosessene som sådan eller har et sterkt engasjement for den enkelte sak. Det må likevel vektlegges at Indresøvde leder teamet som håndterer søknadsprosessen, og selv om Indresøvde ikke involverer seg i enkeltsaker har hun likevel en instruksjonsmyndighet overfor medarbeiderne. Det avgjørende er hvordan forholdet fremstår utad, og for det alminnelige publikum vil det være Indresøvdes formelle rolle som teamleder for dem som gjennomfører søknadsprosessen i VIS som vil være synlig.

Til tross for at det ikke foreligger holdepunkter for at utfallet av forvaltningssakene innebærer direkte økonomiske virkninger for Indresøvde, tilsier hennes ledende stilling i VIS og ansvaret hun har for dette segmentet på vegne av VIS, sammenholdt med Sandals rolle som fylkesdirektør, en så sterk tilknytning til selskapet at dette vil være egnet til å svekke tilliten til Sandals upartiskhet i saker der VIS er part.

Basert på dette er det derfor vår vurdering at Sandal må anses inhabil til å delta i tilrettelegging eller treffe avgjørelse i saker der VIS er part, jf fvl § 6, annet ledd.

3.4.3 Inhabilitet som følge av Indresøvdes rolle som styremedlem i mottakerselskap

Indresøvde er og har vært styremedlem i selskaper som mottar støtte fra VLFK (og tidligere fra HFK).

Dette innebærer som nevnt ikke automatisk inhabilitet etter fvl § 6, første ledd, men må vurderes etter den skjønsmessige bestemmelsen i fvl § 6, annet ledd, jf punkt 3.4.1 og 3.4.2 ovenfor.

I perioden 2015 til 2019/2020 var Sandal og Indresøvde formelt separert, og hadde etter det opplyste liten eller ingen kontakt i denne perioden utover rent praktiske forhold. Dette tilsier at den personlige tilknytningen mellom dem var fjernere i perioden enn hva som var tilfellet da de bodde sammen. Dette taler mot inhabilitet etter fvl § 6, annet ledd. For det allmenne publikum vil ektefellenes opphold i samlivet imidlertid ikke være fullt ut synlig. At ekteskapet til Sandal og Indresøvde formelt har vært opprettholdt gjennom hele perioden, medfører at allmennheten nok vil betrakte dem som gift, hvilket signaliserer et tett fellesskap, både personlig og økonomisk. Dette underbygges av at ektefellene har felles barn. Det vil dermed tillegges begrenset vekt i vurderingen av hvorvidt tilliten til Sandal kan være svekket at ektefellene hadde et faktisk opphold i samlivet.

Et styremedlemskap gir i utgangspunktet en sterk tilknytning til selskapet man innehar vervet i. Det vises til Lovavdelingens uttalelse i JDLOV-2002-975, der vurderingen gjaldt statsråd Per-Kristian Foss' habilitet ved behandling av spørsmålet om merverdiavgiftsfritak for Norsk Rikskringkasting. Bakgrunnen var at Foss' registrerte partner var styremedlem i TV2. Lovavdelingen uttalte:

"Styremedlemskapet gir Jan Erik Knarbakk sterk tilknytning til TV 2. Under den forutsetning at Knarbakk ikke har økonomiske interesser knyttet til TV 2 utover det honoraret han mottar som styremedlem, vil imidlertid ikke

Finansdepartementets behandling av spørsmålet merverdiavgiftsfritak for NRK innebære noen direkte økonomiske fordeler eller ulemper for Knarbak. Det forhold at departementets vurderinger kan ha indirekte betydning for Knarbakks honorar som styremedlem, synes for hypotetisk til å utgjøre et særegent forhold som tilsier inhabilitet. Knarbakks styrehonorar kan neppe anses som så høyt at det kan sies å innebære noe "særlig tap eller ulempe" for ham om honoraret skulle reduseres eller falle bort. Det vises til Lovavdelingens uttalelse i jnr. 2944/90 E, der statsrådens samboer var styremedlem i Norsk Film AS.

Selv om saken ikke innebærer direkte økonomiske virkninger for Jan Erik Knarbak, gjør hans tilknytning til TV 2 at inhabilitet likevel kunne foreligge der TV 2 er part i saken, eller den er av stor økonomisk betydning for TV 2". (våre understrekninger).

Indresøvde har en sterk tilknytning til selskapet gjennom styrevervet. Hun mottar ikke (nevneverdige) honorar for vervene. Det foreligger derfor ikke personlige økonomiske interesser knyttet til styrevervene. Selskapene er dessuten non-profit-selskaper, som ikke driver virksomhet for å generere overskudd til eierne, men for å generere nyskapning, vekst og omstilling i det regionale næringslivet. Videre er det ingen holdepunkter for at Nærings-/Regionalavdelingens avgjørelser om tildeling av midler til selskapet på annen måte vil innebære noen direkte økonomiske fordeler for Indresøvde. De fordeler som Indresøvde eventuelt vil oppnå gjennom tildelingsbeslutningene, vil dermed objektivt sett ha en så begrenset betydning at dette i seg selv ikke er egnet til å svekke tilliten til Sandals upartiskhet, slik vi vurderer det.

Indresøvde har opplyst at hun som styremedlem ikke deltar i søknadsprosessene på vegne av de respektive selskapene, men at styret kun får informasjon om prosesser og tildelinger fra administrasjonen. Det legges imidlertid til grunn at styrene i selskapene på et overordnet nivå i alle fall har mulighet til å treffe beslutninger som kan få betydning for søknadsprosessene, herunder hvorvidt selskapet skal søke de enkelte ordningene. Det legges også til grunn at Indresøvde som styremedlem har stemmerett, og dermed har en fast, aktiv og involvert rolle i styrets arbeid, sammenliknet med hva tilfellet ville ha vært dersom hun hadde en mer avledet rolle som styresekretær eller varamedlem. Videre må det antas at det ved søknad om midler generelt sett vil ha stor betydning for selskapene å motta disse, hvilket gjør at det vil være større grunn til å konstatere inhabilitet enn i tilfeller der utfallet av forvaltningssaken isolert sett vil ha mindre betydning.

Vi er samlet sett, og under tvil, kommet til at Indresøvdets styremedlemskap i mottakerselskaper utgjør "særegne forhold" som kan svekke tilliten til Sandals upartiskhet etter fvl § 6, annet ledd. Konklusjonen bygger særlig på hvordan dette fremstår for allmennheten. Forholdene representerer imidlertid et grensetilfelle og konklusjonen er ikke opplagt.

Vi bemerker kort at Indresøvdets verv som varamedlem i Industriutvikling Vest AS, som også har mottatt midler fra fylkeskommunen på tidspunkt der Indresøvde har hatt vervet, etter vår oppfatning ikke medfører inhabilitet. Hun har aldri møtt i styret, og det er ingen holdepunkter for at hun har vært i posisjon til å utøve noen innflytelse på beslutningsprosessene i selskapet. Indresøvdets verv som vararepresentant i styret for Industriutvikling Vest AS er etter vår vurdering ikke et forhold som er egnet til å svekke tilliten til Sandals upartiskhet, og vervet medfører dermed slik vi vurderer det ikke inhabilitet for ham etter fvl § 6, annet ledd i saker som omhandler dette selskapet.

3.5 Rekkevidden av inhabilitet hos fylkesdirektøren som leder for Avdelingen

3.5.1 Avgrensning av inhabiliteten

Vi har kommet til at Sandal vil være inhabil i saker der VIS eller selskap der Indresøvde sitter i styret er part. Dette innebærer at Sandal ikke vil kunne *"tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller ... treffe avgjørelse i en forvaltningssak"* der de aktuelle aktørene er part, jf fvl § 6, første ledd, jf annet ledd. Dette vil som utgangspunkt medføre at Sandal ikke kan medvirke ved behandling av søknader fra de aktuelle aktørene, eller treffe realitetsavgjørelse vedrørende disse søknadene.

Som redegjort for er spørsmålet om hvem som er "part" definert i fvl § 2, bokstav e som *"person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder."* Generelt kan man si at det som inngår i én og samme avgjørelsesprosess, utgjør én sak. Det er lagt til grunn i juridisk teori at alle konkurrerende søkere til et gode i utgangspunktet vil være part i samme forvaltningssak, se blant annet Bernt, Jan Fridthjof, "Kommentar til forvaltningsloven" i *Norsk lovkommentar*, note 31 (2017). Bakgrunnen for dette er at vurderingen av den enkelte søker eller søknad også vil få betydning for de andre søkerne, der det er tale om et begrenset gode.

Konsekvensen av dette er at der Sandal er inhabil til å delta i behandlingen av én søknad innen en avgjørelsesprosess, vil han også være inhabil til å delta i behandlingen av samtlige søknader. Det er ikke anledning til at Sandal kun fratrer ved behandlingen av de konkrete søknadene hvor selskapene der Indresøvdes har et ansettelsesforhold eller styremedlemskap i, for deretter å delta i behandlingen av de resterende. I slike tilfeller vil vurderingen av samtlige søknader kunne påvirke utfallet av den enkelte søknad.

3.5.2 Hvorvidt underordnede i Avdelingen/Regionalavdelingen er inhabile som følge av inhabilitet hos Fylkesdirektøren

I tilfeller hvor Sandal som leder for den aktuelle avdeling må anses inhabil oppstår det spørsmål om dette får konsekvenser for hvorvidt andre ansatte i Avdelingen kan tilrettelegge og/eller treffe beslutning i slike saker.

I tilfeller hvor Sandal er inhabil reguleres de underordnede ansattes forhold av fvl § 6, tredje ledd:

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

Bestemmelsen innebærer at også tjenestemenn som er underordnet Sandal blir inhabile til å *treffe avgjørelse* i saken dersom Sandal selv er inhabil. I motsetning til fvl § 6, første og annet ledd rammer derimot bestemmelsen ikke det å *tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse*. En underordnet tjenestemann kan derfor forberede saken, til tross for at den direkte overordnede tjenestemannen er inhabil, men da slik at *avgjørelser* i saken må fattes av andre som ikke selv er inhabile eller er direkte underordnet den inhabile tjenestemannen.

Som omtalt i punkt 3.2 vil *"avgjørelse i saken"* gjelde mer enn kun selve vedtaket om tildeling. En underordnet tjenestemann som er inhabil som følge av fvl § 6, tredje ledd vil dermed være avskåret fra å treffe realitetsavgjørelser i saken, utøve kontroll med virksomheten samt fra å treffe beslutninger som ledd i saksgangen.

De underordnede vil derimot som et utgangspunkt fortsatt kunne forberede en sak der en direkte overordnet i samme organ er inhabil. De ansatte i Avdelingen vil derfor som hovedregel kunne forberede sakene på vanlig måte, også hvor Sandal er inhabil. De kan også bistå søkere og annet som naturlig ligger under det å forberede søknadene.

Spørsmålet er imidlertid mer tvilsomt der det gjelder prosessledende beslutninger, herunder å innstille i saker. Underordnedes adgang til å treffe *innstilling* i saker uten at dette vil regnes som en "avgjørelse i saken", vil i alminnelighet avhenge av hvilket saksområde man befinner seg på og hva slags status innstillingen har. Det er lagt til grunn i juridisk teori at det er en presumpsjon for at innstillinger mer generelt må betraktes som en tilretteleggelse av grunnlaget for en avgjørelse, slik at det ikke inntreer habilitet, se Geir Woxholth "Forvaltningsloven med kommentarer" (Oslo 2011) side 200.

Retningslinjer for vurderingen er blant annet gitt i Lovavdelingens uttalelse i JDLOV-2002-8499:

"Avgjørelser som inngår som ledd i saksgangen, vil i enkelte tilfeller også falle inn under forbudet. Normalt vil den underordnede heller ikke kunne vareta kontrollfunksjoner, med mindre de lett vil kunne etterprøves av den som skal treffe det endelige vedtaket. Når det er snakk om å avgi innstilling i saken, er løsningen avhengig av hvilket saksområde man befinner seg på, og hva slags status innstillingen har. Normalt vil en innstilling måtte anses som saksforberedelse, ikke som en avgjørelse etter § 6 tredje ledd, jf. Forvaltningskomiteens innstilling s. 433, Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 42 og senere teori. Det kan imidlertid tenkes unntak. I grensetilfeller må man se hen til formålet bak regelen i tredje ledd." (våre understrekninger).

Det avgjørende for hvorvidt en innstilling må regnes som en "avgjørelse i saken", synes å være hvorvidt innstillingen må betraktes mer som utredning og forslag enn som en endelig avgjørelse. Det vil være sentralt å se hen til om innstillingen underlegges en reell vurdering før realitetsavgjørelse treffes. Dersom innstillingen i praksis stort sett følges, og man ikke foretar en reell vurdering ved realitetsavgjørelsen, er det større grunn til å anse de underordnedes innstilling som en avgjørelse i relasjon til habilitetsreglene.

Vi har blitt opplyst om at innstillinger som treffes fra Avdelingen/Regionalavdelingen som hovedregel tas til følge av Fylkestinget/Fylkesutvalget. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si at det ikke skjer en reell prøving i de politiske organene. Tvert om, de saksgrunnlagene som vi har sett fremstår som gjennomarbeidede og solide, og da er det etter vår oppfatning også å forvente at innstillingene som hovedregel blir fulgt av politikerne. Vi vil mene at det likevel må kunne oppstilles en presumpsjon for at de politiske organene nettopp har reelle prøvinger og drøftelser av slike viktige forhold som vedkommer fylkeskommunens økonomi og næringsutviklingen i regionen, selv om de til slutt treffer beslutning i samsvar med innstillingene. Som tidligere påpekt vil det for de fleste av tilskuddsordningene foreligge klare kriterier og rammer for tildelingsvurderingene. Også dette kan forklare at det på politisk beslutningsnivå som hovedregel treffes vedtak i tråd med innstillingene.

Dette innebærer, slik vi vurderer det, at selve innstillingen i disse sakene ikke er nærliggende å anse som en "avgjørelse i saken", i tråd med det som også ellers er hovedregelen for hvorledes innstillinger bedømmes i denne konteksten.

Det understrekes at alminnelige habilitetsregler selvsagt også gjelder for de underordnede tjenestemenn, slik at de også på selvstendig grunnlag kan bli inhabil også til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse, jf fvl § 6, første og annet ledd.

3.5.3 Særlig om signering av tilsagnsbrev på grunnlag av vedtak i folkevalgt organ

Når det gjelder *tilsagnsbrev*, som er bekreftelse av utbetaling av midler som utstedes i henhold til Fylkestingets/Fylkesutvalgets beslutninger om tildeling av midlene, vil dette etter vår vurdering regnes som å treffe "en avgjørelse i saken" etter fvl § 6, første ledd.

Etter at tildeling er besluttet gjennom politisk vedtak tilkommer det fylkeskommunens administrasjon å besørge iverksetting og gjennomføring av slike vedtak. Det følger av kommunelovens § 13-1 at det er kommunedirektøren (fylkesrådmannen) som har det øverste administrative ansvaret for å påse at vedtak som treffes av folkevalgte organ blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Fylkesrådmannen har i stor grad delegert dette ansvaret til fylkesdirektørene for de ulike avdelingene. Det følger imidlertid av kommunelovens § 13-1, fjerde ledd at kommunedirektøren har en selvstendig kontrollfunksjon også ved iverksettelse av politiske vedtak;

"Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte".

Iverksettelse av vedtak om tildeling er derfor en selvstendig avgjørelse om utbetaling. Også dette stadiet i saksbehandlingen må derfor forestås av en offentlig tjenestemann som er habil. I henhold til praksis og fylkeskommunens delegasjonsreglement²² vil dette i praksis innebære at beslutning om iverksettelse av tildelingsvedtak gjennom utstedelse av tilsagnsbrev må delegeres til en annen fylkesdirektør enn Sandal.

For denne kategorien vil det vanskelig kunne tenkes at eventuell inhabilitet har påvirket realitetsvurderingene og tildelingsbeslutningen, jf punkt 3.6 nedenfor.

3.6 Forvaltningsloven § 41 – følger av inhabilitet

Det er truffet en lang rekke vedtak i perioden 2013-dd. hvor det er foretatt tildelinger til selskap hvor Indresøvdde har vært ansatt og/eller innehatt styreverv, jf bilag 1 og 2.

Inhabilitet foreligger etter vår oppfatning i to relasjoner; (i) selskaper hvor Sandals ektefelle er/har vært ansatt i ledende stillinger og (ii) selskaper hvor Sandals ektefelle har hatt styreverv.

For begge de to typetilfellene er det lagt til grunn at Sandal ikke har vært delaktig eller direkte involvert i saksforberedelse, tilretteleggelse eller beslutning om tildeling. Sandal har imidlertid for et betydelig antall saker hvor tildelingsvedtakene er truffet av folkevalgt organ signert selve tilsagnsbrevene som i administrativ forstand representerer en utbetalingsanvisning til fylkeskassereren.

Eventuelle rettsvirkninger av at det er begått saksbehandlingsfeil er nærmere regulert i forvaltningslovens § 41, hvor det heter:

"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".

Dersom man finner at Sandal har vært involvert i saksbehandlingen gjennom å "*tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse ... eller treffe avgjørelse*" i forvaltningssakene, må det derfor foretas en konkret vurdering av hvorvidt denne eventuelle inhabiliteten kan ha virket bestemmende på vedtakenes innhold.

I utgangspunktet vil det være tilstrekkelig at det er en ikke fjerntliggende mulighet for at feilen har virket bestemmende på vedtakets innhold, jf blant annet Rt. 2009 s. 661 avsnitt 71. Ved inhabilitet

²² Vi har fått fremlagt delegasjonsreglementet for Hordaland fylkeskommune pr. desember 2016. Grunnstrukturen i delegasjonsreglementet har vært den samme siden 2007. Det er opplyst at dette reglementet fortsatt er gjeldende.

vil det i bedømmelsen av hvor sannsynlig det er at feilen har virket inn på vedtaket være relevant å se hen til hvor nær tilknytning den inhabile har hatt til partene og hvor sterk egeninteresse vedkommende har hatt i saken.

Det gjelder imidlertid et krav om faktisk mulig årsakssammenheng, også ved saksbehandlingsfeil som følge av inhabilitet, jf blant annet Rt. 1996 s. 64. Dersom det ikke kan påvises noen holdepunkter for at vedtaket ville ha fått et annet innhold dersom saksbehandlingsfeilen tenkes borte, vil vedtaket likevel være gyldig etter fvl § 41. Det er ikke krav om sannsynlighetsovervekt for at vedtaket ville ha fått et annet innhold. Det er tilstrekkelig at det kunne ha fått et annet innhold. En helt teoretisk mulighet er derimot ikke nok.

Som gjennomgangen ovenfor i punkt 2.4 viser, bygger saksbehandlingen av saker om tildeling av midler på det som fremstår som grundige saksbehandlingsprosesser. Tildelingene baserer seg på faste vurderingskriterier som stort sett er politisk bestemt, og som etter det opplyste brukes aktivt av saksbehandlerne i Avdelingen i vurderingen av søknader. Det alt vesentligste av saksbehandlingen av tildelinger skjer gjennom Regionalforvaltning, samt i henhold til Avdelingens interne rutiner som gir en steg-for-steg beskrivelse av saksbehandlingsprosessen og de ulike oppgavene saksbehandlerne skal foreta. Ved vurderingen av søknadene jobber saksbehandlerne sammen, i team/panel, og i henhold til interne rutiner og tydelige føringer fra politisk hold.

Bård Sandal har ikke personlig deltatt i noen av de konkrete vurderingene. I kraft av sin rolle har han likevel gjennom linjen signert på/fremstått som ansvarlig for tilrådning til innstilling slik disse er kommet fra saksbehandlerne. Vedkommende saksbehandlere som vi har snakket med har sagt at de aldri har opplevd press eller andre forsøk på påvirkning fra Sandals side, men at han har forholdt seg til saksbehandlingen og innholdet i innstillingene på en nøytral måte. Det er ikke avdekket eksempler på at Sandal har endret forslag utarbeidet av saksbehandlere for så vidt gjelder hvem skulle innstilles for tildeling.

Videre vises det til at det etter vår vurdering ikke er noe i mønsteret over tildelinger i perioden 2013-2020 som indikerer at HFK/VLFKs vurdering av de aktuelle mottakerselskapene har endret seg i periodene Sandals ektefelle har hatt styreverv. Ovennevnte forhold underbygger etter vår oppfatning at Sandals inhabilitet/Indresøvdets roller ikke har hatt betydning for innholdet i tildelingssakene.

Flertallet av sakene gjelder tilfeller hvor Sandal har signert tilsagnsbrev på grunnlag av politiske vedtak. Selv om inhabilitetsreglene også gjelder for denne del av saksbehandlingen foreligger det ingen holdepunkter for at det i noen av sakene var inntrådt faktiske eller rettslige forhold etter politisk beslutning som kunne ha betydning for iverksettelsen. Eventuell inhabilitet har derfor ikke hatt betydning for tildeling og utbetaling.

Basert på de opplysninger vi har fått frem gjennom våre undersøkelser er vår vurdering at Sandals inhabilitet ikke har kunnet virket bestemmende på tildelinger som har forekommet til selskap hvor Indresøvde har vært ansatt og/eller innehatt styreverv. Følgelig vil vedtakene som er truffet være gyldige, jf. fvl § 41, slik vi vurderer det.

* * *