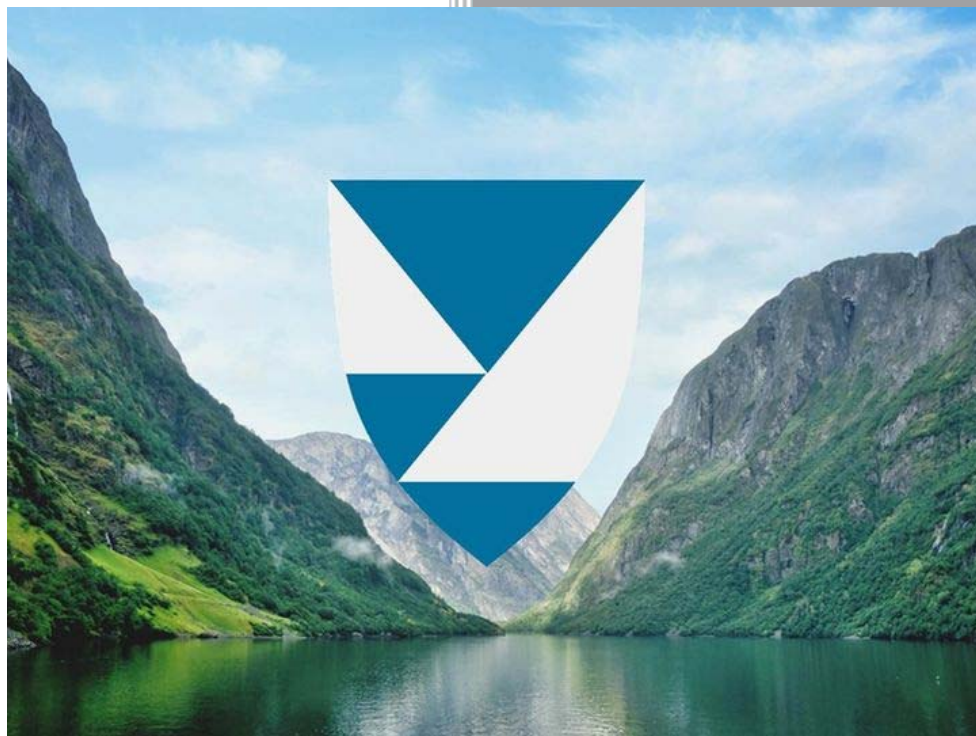


3. mai 2021

# Forundersøkelse - Habilitet

Avdeling for Opplæring og kompetanse



Advokatfirmaet Thommessen AS

## INNHold

1	INNLEDNING.....	2
2	MANDAT.....	2
3	OPPSUMMERING – KONKLUSJON .....	2
4	GJENNOMFØRING AV FORUNDERSØKELSEN .....	3
5	FAKTISK BAKGRUNN .....	4
5.1	Organisasjon .....	4
5.1.1	Avdeling for opplæring og kompetanse.....	4
5.1.2	Seksjon for Kvalitet i opplæringa .....	5
5.1.3	Faglig og personalmessig ansvar – rapportering .....	5
5.1.4	Saksbehandling .....	6
5.1.5	Hovedutvalg for opplæring og kompetanse .....	6
5.2	Nærmere om tilknytningsforholdet.....	7
5.3	Kartlegging av saker behandlet i hovedutvalget for Opplæring og kompetanse .....	7
5.4	Intervjuer .....	9
5.4.1	Generelt .....	9
5.4.2	Tilknytningsforholdet mellom Måren og Torvanger .....	9
5.4.3	Forberedelse av sakene i Seksjon for Kvalitet i opplæringa.....	9
5.4.4	Sakenes karakter innenfor Seksjon for Kvalitet i opplæringa.....	10
5.4.5	Samspeilet mellom politikerne og administrasjonen i saksbehandlingen .....	10
6	DET RETTSLIGE RAMMEVERKET FOR VURDERINGEN .....	10
6.1	Forvaltningslovens habilitetsregler .....	10
6.1.1	Ansvar for vurdering av habilitet – fvl § 8 .....	10
6.1.2	Habilitetsvurderingen etter fvl § 6 – rettslige utgangspunkt.....	11
6.1.3	Det er ikke grunnlag for å statuere inhabilitet etter fvl § 6, 1. ledd .....	12
6.1.4	Habilitetsvurderingen etter fvl § 6, 2. ledd .....	12
6.1.5	Rekkevidden av en eventuell inhabilitet hos Måren.....	16
6.2	Kommunelovens regulering av ansvars- og rollefordeling mellom administrativt og folkevalgt nivå .....	16
6.2.1	Innledning .....	16
6.2.2	Folkevalgtes ansvar.....	16
6.2.3	Administrasjonens ansvar .....	16
6.2.4	Problemstilling .....	17
6.2.5	Foreløpig sammenfatning .....	17
7	VURDERING.....	17
7.1	Innledning .....	17
7.2	Habilitet .....	18
7.2.1	Seksjonsleder Kent Rune Teigen Måren .....	18
7.2.2	Leder hovedutvalg, Karianne Alette Torvanger .....	19
7.3	Kommunelovens ansvars- og rollefordeling .....	19

## 1 INNLEDNING

Vi er av Vestland fylkeskommune ("**VLFK**") anmodet om å bistå med en forundersøkelse for å kartlegge hvorvidt det foreligger inhabilitet ved fylkeskommunens administrative saksforberedelse og innstilling til vedtak i hovedutvalg for Opplæring og kompetanse i perioden fra 1. januar 2020 til dags dato.

Bakgrunnen for anmodningen er at seksjonsleder i seksjon for "Kvalitet i opplæring", Kenth Rune Teigen Måren ("**Måren**"), er i fast forhold med (kjæreste med) leder i hovedutvalg for opplæring og kompetanse, Karianne Alette Torvanger (AP) ("**Torvanger**"). I egenskap av seksjonsleder har Måren ansvaret for administrativ forberedelse av – og tilrettelegging for – behandling av saker som senere blir gjenstand for politisk behandling i hovedutvalget for opplæring og kompetanse.

Vi er i denne forbindelse bedt om å redegjøre kort for forvaltningslovens regler for inhabilitet i tilfeller hvor det foreligger en relasjon mellom ansatt i administrativ stilling og person i kollektivt politisk organ som senere realitetsbehandler og/eller treffer beslutning i saken.

## 2 MANDAT

Som grunnlag for vårt arbeid foreligger følgende mandat:

1. *Redegjøre kort for forvaltningslovens regler for inhabilitet i tilfeller hvor det foreligger en relasjon mellom ansatt i administrativ stilling og person i kollektivt politisk organ som senere realitetsbehandler og/eller treffer beslutning i saken.*
2. *Kartlegge hvilke konkrete saker seksjonsleder Kenth Rune Teigen Måren har tilrettelagt for senere behandling i hovedutvalg for opplæring og kompetanse i perioden 1.1.2020 til dags dato.*
3. *Vurdere hvorvidt hhv seksjonsleder Kenth Rune Teigen Måren eller utvalgsleder Karianne Alette Torvanger – eventuelt begge – må anses å ha vært inhabil ved hhv administrativ tilrettelegging i avdeling for opplæring og kompetanse og politisk behandling i hovedutvalg for opplæring og kompetanse.*
4. *Vurdere hvorvidt kommunelovens regler for skille mellom administrative og politiske oppgaver og ansvar kan være overskredet.*
5. *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.*

## 3 OPPSUMMERING – KONKLUSJON

Spørsmålet om det foreligger inhabilitet er vurdert på grunnlag av den administrative tilrettelegging av saker fra avdeling for Opplæring og kompetanse. Denne del av vurderingen knytter seg til hvorvidt Måren har vært inhabil til å forberede og tilrettelegge saker for senere behandling og/eller beslutning i hovedutvalg for Opplæring og kompetanse hvor hans kjæreste er leder.

I tillegg er det vurdert hvorvidt Torvanger, i egenskap av leder for hovedutvalg for Opplæring og kompetanse er inhabil til å delta i hovedutvalgets behandling og/eller beslutninger i saker som administrativt er forberedt og tilrettelagt av hennes kjæreste.

### Forvaltningslovens § 6, 1. ledd

Verken Måren eller Torvanger har vært inhabile etter forvaltningslovens § 6, 1. ledd i noen av sakene som har vært tilrettelagt og/eller behandlet i hovedutvalget i perioden fra 1. januar 2020 til dags dato.

Måren og Torvanger har ikke selv vært part eller hatt en personlig partsinteresse i noen av sakene. De har heller ikke vært gift, beslektet eller på annen måte tilknyttet noen andre som har vært part i saken.

#### Forvaltningslovens § 6, 2. ledd

Det neste spørsmål er hvorvidt kjærestereelasjonen kan føre til at en eller begge må anses inhabil etter den skjønnsmessige sekkebestemmelsen i forvaltningslovens § 6, 2. ledd. Vår konklusjon er at relasjonen mellom Måren og Torvanger ikke gir grunnlag for å konstatere inhabilitet etter forvaltningslovens § 6, 2. ledd. Det foreligger ikke slike særegne forhold som kreves etter bestemmelsen. Ved vurderingen skal det legges vekt på hvorvidt det er forhold som er egnet til å svekke tilliten til upartiskhet. Vurderingen skal særlig være relatert til spørsmålet om avgjørelsen kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen han eller hun har nær personlig tilknytning til. De saker som har vært behandlet i hhv opplæringsavdelingen og hovedutvalg for opplæring og kompetanse er av utpreget politisk karakter, de er generelle og de er ikke rettet mot enkeltpersoner.

Vurdert fra Mårens ståsted blir vurderingen om saker han tilrettelegger for senere behandling i hovedutvalget, enkeltvis eller samlet, kan tenkes å representere en særlig fordel, tap eller ulempe for Torvanger. Vår konklusjon er at det klart ikke foreligger slike omstendigheter at Måren må anses inhabil.

Vurdert fra Torvangers posisjon blir det sentrale utgangspunkt ved vurderingen hvorvidt saker som behandles i hovedutvalget kan tenkes å representere en særlig fordel, tap eller ulempe for Måren. Vår konklusjon er at det klart ikke foreligger slike omstendigheter at Torvanger må anses inhabil.

#### Kommunelovens ansvars- og rollefordeling

Forundersøkelsen har ikke gitt informasjon som underbygger at saksbehandlingen i enkeltsaker har skjedd på måter som bryter med kommunelovens forutsetninger for ansvars- og arbeidsfordeling mellom administrativt og politisk nivå.

#### Virkning

På grunnlag av de klare konklusjonene som er trukket på spørsmål om det foreligger inhabilitet er det ikke grunnlag for å foreta en nærmere analyse av hvorvidt eventuelle saksbehandlingsfeil kan tillegges betydning for vedtakenes gyldighet. Det følger at forvaltningslovens § 41 at selv om reglene for behandlingsmåten i loven (herunder reglene om habilitet) ikke er 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.

For det første er det i saker inntatt i oversikten i punkt 5.3 ikke tale om enkeltvedtak. Sakene behandlet politisk har under alle omstendigheter fått bred tverrpolitisk tilslutning og det er ingen saker hvor enkeltrepresentanters stemmegivning er kommet på spissen. Det endelige utfall av en sak må riktignok vurderes grundigere enn utelukkende å se på endelig stemmegivning. Uten at vi har hatt foranledning til å foreta en nærmere gjennomgang av virkningsspørsmålet er det likefullt grunn til å mene at en eventuell inhabilitet uansett ikke ville hatt nødvendig innvirkning på vedtakenes innhold.

## **4 GJENNOMFØRING AV FORUNDERSØKELSEN**

Forundersøkelsen er gjennomført i tråd med de rammer som er avtalt med Vestland fylkeskommune. Utgangspunktet for undersøkelsen var å vurdere hvorvidt det kunne reises inhabilitetsinnsigelser mot administrasjonens saksbehandling og tilrettelegging av saker for senere politisk behandling i hovedutvalget for Opplæring og kompetanse. Fylkeskommunen vurderte det imidlertid hensiktsmessig at forundersøkelsen også omfattet en vurdering av hvorvidt leder for hovedutvalget for Opplæring og kompetanse kan ha vært inhabil ved utvalgets behandling av saker forberedt av

opplæringsavdelingen. Denne del av mandatet er initiert av og avklart med fylkesrådmann og øverste politiske ledelse.

Forundersøkelsen er ment å gi en rask avklaring av de mest sentrale faktiske og rettslige forhold slik at det kan etableres et foreløpig vurderingsgrunnlag. Forundersøkelsen skal gjennomføres raskt. For å kartlegge saker som har vært behandlet av hovedutvalget for Opplæring og kompetanse i perioden etter 1. januar 2020 er det tatt utgangspunkt i protokoller og øvrige saksdokumenter offentlig tilgjengelige på fylkeskommunens hjemmeside<sup>1</sup>.

Det er gjennomført samtaler med leder for hovedutvalget for Opplæring og kompetanse, Karianne Alette Torvanger og seksjonsleder Kenth Rune Teigen Måren. Forundersøkelsens formål er å avklare hvorvidt det kan hefte saksbehandlingsfeil ved vedtak truffet av administrative eller politiske organ i fylkeskommunen. Forundersøkelsen har ikke vært rettet mot disse personlig. De har derfor ikke status som *berørte* i granskningsinstituttets terminologi med tilhørende formalisering av saksbehandlingen ved gjennomføring av forundersøkelsen.

Videre er det gjennomført samtaler med folkevalgte representanter samt med ledelse og utvalgte ansatte i avdeling for Opplæring og kompetanse i fylkeskommunen.

Vi har selv stått fritt til å vurdere hvilke personer som innenfor det avtalte mandatet ble antatt å kunne bidra med relevant informasjon. Det er ikke gitt noen restriksjoner eller rammer som har begrenset oppdragsutførelsen.

## **5 FAKTISK BAKGRUNN**

### **5.1 Organisasjon**

#### *5.1.1 Avdeling for opplæring og kompetanse*

Avdelinga har ansvar for å:

- tilby vidaregåande opplæring for ungdom og vaksne i Vestland
- gi eit godt og fylkesdekkande fagskuletilbod
- samarbeide med arbeids- og næringsliv for å skaffe læreplassar
- sikre elevar og lærlingar ei tilpassa opplæring ut frå den enkelte sitt behov
- utvikle og støtte dei vidaregåande skulane i rolla som samfunnsutviklar
- sikre og utvikle kompetansen til lærarar og instruktørar.

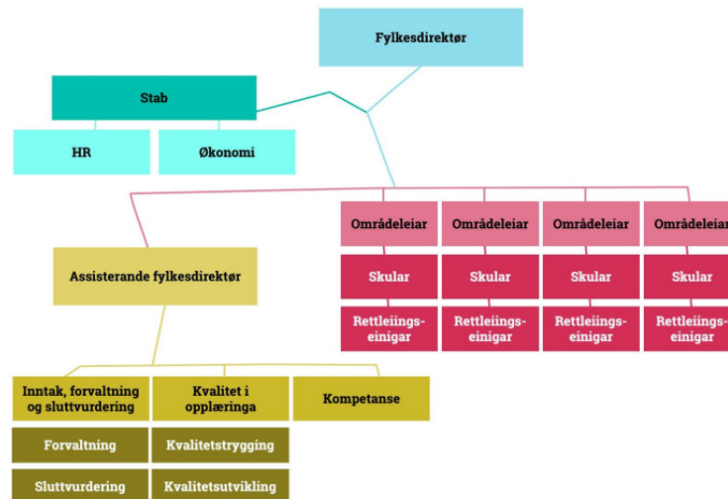
Avdelingen ledes av fylkesdirektør Bjørn Lyngedal. I avdelingen er det en egen stabsenhet som ivaretar HR og økonomifunksjonene. Under fylkesdirektør finner vi også stillingen som assisterende fylkesdirektør og områdelederne for de enkelte skolene. Avdelingen består av ytterligere tre seksjoner, (i) seksjon for *Inntak, forvaltning og sluttvurdering*, (ii) seksjon for *Kvalitet i opplæringa* og (iii) *Seksjon for Kompetanse*. Hver seksjon ledes av en seksjonsleder.

Organisasjonskartet for avdelingen ser slik ut:

---

<sup>1</sup> (<https://innsyn.vlfk.no/Innsyn/Dmb/Details/3>)

# Avdeling for opplæring og kompetanse



## 5.1.2 Seksjon for Kvalitet i opplæringa

Kenth Rune Teigen Måren er leder for seksjon for *Kvalitet i opplæringa*. Seksjonen arbeider med kvalitetsutvikling av den videregående opplæringa i fylket. Arbeidet inngår i et kvalitetssystem som skal sikre og utvikle kvalitet i opplæringen for alle som har rett til videregående opplæring.

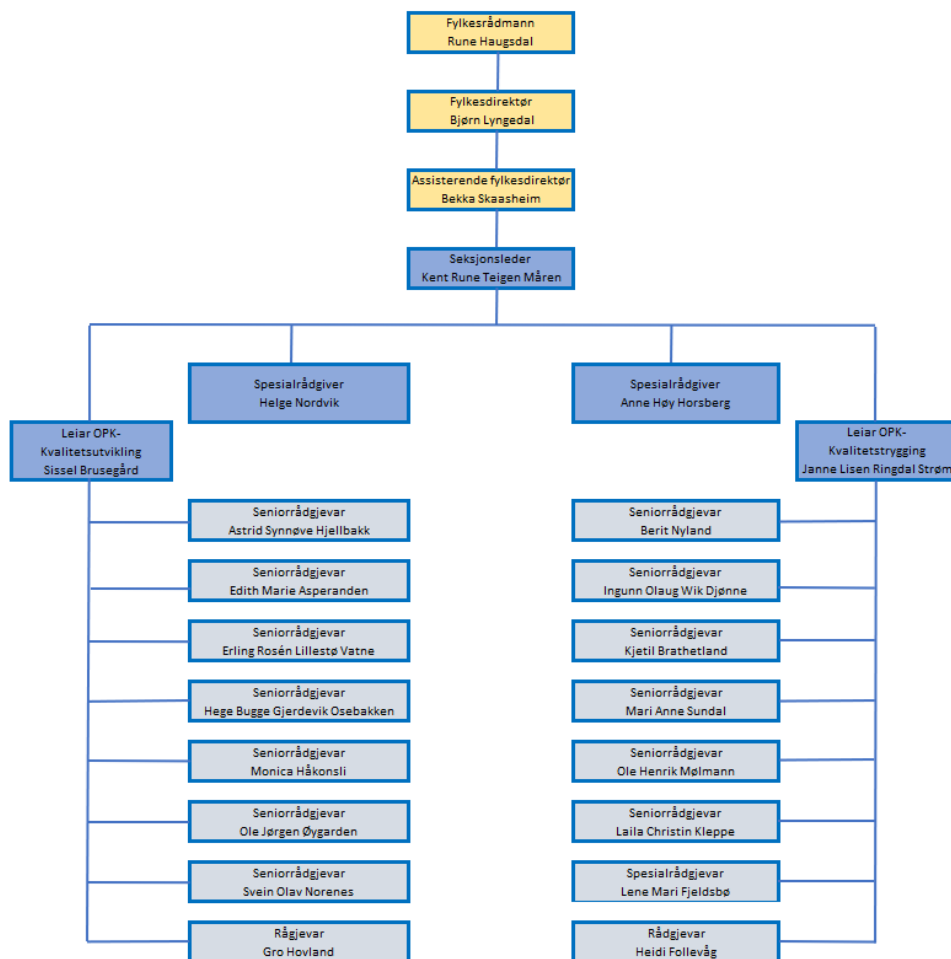
Seksjonen har òg ansvar for overordnet forvaltning og koordinering for blant annet institusjonsopplæring, pedagogisk psykologisk tjeneste, tilpasset opplæring og spesialundervisning, oppfølgingstjeneste, pedagogisk bruk av IKT og kompetanseutvikling i sektoren.

## 5.1.3 Faglig og personalmessig ansvar – rapportering

Det personalmessige ansvar for seksjonslederne ligger hos assisterende fylkesdirektør. Det er derfor assisterende fylkesdirektør Bekka Skaasheim som er Kenth Rune Teigen Mårens nærmeste overordnede både når det gjelder fag og personalansvar.

Seksjonssjefene, herunder Kenth Rune Teigen Måren, inngår imidlertid i fylkesdirektørens ledergruppe. Det er betydelig kontakt også direkte mellom fylkesdirektør og seksjonssjefene.

Kenth Rune Teigen Måren har personal- og lederansvar for underordnede saksbehandlere i seksjon for *Kompetanse i opplæringa*. Den relevante delen av organisasjonskartet ser slik ut:



#### 5.1.4 Saksbehandling

Avdeling for opplæring og kompetanse saksforbereder og avgir innstilling i en rekke saker som behandles politisk. Normal saksgang er at sakene som behandles politisk sendes hovedutvalg for opplæring og kompetanse. Hovedutvalget har endelig beslutningskompetanse i nærmere bestemte saker, mens andre saker behandles videre i fylkesutvalg og fylkesting. Formelt er det fylkesdirektøren som er administrativt ansvarlig for saker som forberedes for politisk behandling. Saksbehandlingen utføres imidlertid av de tre seksjonene under ledelse av de ansvarlige seksjonslederne. Seksjonslederne vil avhengig av sak også kunne være personlig involvert og ansvarlig for konkret saksbehandling.

#### 5.1.5 Hovedutvalg for opplæring og kompetanse

Det fremgår av Vestland fylkeskommunes hjemmeside at:

*Utvalet skal med grunnlag i opplæringslova med forskrifter sikre innbyggjarane i fylket kvalitet og tilgang til vidaregåande opplæring og fagskuleutdanning.*

*Utvalet skal styrke den regionale kompetansepolitikken gjennom eit tettare samarbeid mellom arbeidsliv og utdannings- og opplæringsaktørar om behov og tilrettelegging for utdanning og kompetanseutvikling.*

*Utvalet skal ha 15 medlemmar*

Karianne Alette Torvanger (Ap) er leder for hovedutvalget for opplæring og kompetanse. Den politiske sammensetningen av utvalgets faste medlemmer er slik (antall medlemmer i parentes);

- Arbeiderpartiet (4)
- Sosialistisk Venstreparti (1)
- Senterpartiet (2)
- Miljøpartiet Dei Grønne (1)
- Kristelig Folkeparti (1)
- Høyre (3)
- Rødt (1)
- Folkeaksjonen Nei til mer bompenger (1)
- Fremskrittspartiet (1)

Det politiske flertall i Vestland fylkeskommune består av en bred samarbeidskoalisjon av partiene, Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Miljøpartiet De Grønne, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Venstre. I den politiske plattformen for inneværende periode er det avtalt at Arbeiderpartiet skal ha lederen for til sammen tre hovedutvalg. Hovedutvalg for opplæring og kompetanse er et av de tre hovedutvalgene som ledes av Arbeiderpartiet.

## 5.2 Nærmere om tilknytningsforholdet

Det er opplyst at seksjonsleder Kenth Rune Teigen Måren og leder for hovedutvalget for opplæring og kompetanse har etablert et fast forhold (kjærester) fra ca medio 2020. Forholdet hadde før dette utviklet seg over noe tid i perioden fra årsskiftet 2019/2020. De er ikke fast samboende. Måren bor i Sogndal, mens Torvanger er bosatt i Florø. Begge har omsorgsansvar for barn fra tidligere forhold.

Måren og Torvanger hadde tilsvarende ansvar som hhv ansatt og politisk valgt i tidligere Sogn og Fjordane fylkeskommune før 1.1.2020.

Fylkesdirektør Bjørn Lyngedal ble gjort oppmerksom på den personlige relasjonen mellom Måren og Torvanger i uke 16/2021. Det har derfor ikke tidligere vært foretatt vurderinger av hvorvidt seksjonsleder Måren på ovennevnte grunnlag har vært inhabil i forbindelse med tilrettelegging og annen saksforberedelse i saker som senere skulle behandles i hovedutvalg for utdanning og kompetanse. Tilsvarende har det ikke på noe tidspunkt vært opplyst om relasjonen eller vurdert inhabilitet for Torvanger ved behandling av noen av sakene i hovedutvalget for opplæring og kompetanse.

## 5.3 Kartlegging av saker behandlet i hovedutvalget for Opplæring og kompetanse

Av praktiske og tidsmessige grunner er undersøkelsen avgrenset til perioden etter fylkessammenslåingen pr 1. januar 2020. Det er tatt utgangspunkt i alle saker som *seksjon for Kvalitet i opplæringa* har tilrettelagt for politisk behandling. Totalt er det 26 saker, hvorav 14 er beslutningssaker (PS) og 12 er referatsaker (RS) uten konkrete beslutninger eller innstillinger fra utvalget. For oversiktens skyld inntas sakene behandlet i hovedutvalget hvor enten Måren selv eller underordnede i hans seksjon er registrert som saksbehandlere:

Møtedato	Sak	saksnr	Saksnavn	Saksbehandler
14.01.2020	RS 3/2020	2019-146-2	Mål og strategier – mandat og prosess	Kenth Rune Teigen Måren
13.02.2020	PS 7/2020	2019/146-3	Mål og strategier for videregående opplæring. Oppnevning av saksordfører	Kenth Rune Teigen Måren
02.06.2020	PS 31/2020	2020/37506-2	Høringsfråsegn - NOU 2019:25 "Med rett til å mestre	Kenth Rune Teigen Måren
02.06.2020	PS 30/2020	2020/41557-8	Fråværsreglement for dei vidaragåande skulane i Vestland	Kenth Rune Teigen Måren
16.09.2020	RS 24/2020	2020/41557-14	Informasjon til skulestart hausten 2020	Kenth Rune Teigen Måren



13.10.2020	PS 48/2020	2020/47984-1	Plan for kompetanse- og profesjonsutvikling for vidaregåande opplæring i Vestland fylkeskommune, strategi 2020-2024	Monica Håkonsli
13.10.2020	PS 47/2020	2020/58749-2	Høyringsvar frå Vestland fylkeskommune - "Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud (samarbeid, samordning og barnekoordinator)"	Berit Nyland
13.10.2020	RS 29/2020	2019/146-5	Status oktober 20 - styringsgruppa sitt arbeid med mål og strategia	Kenth Rune Teigen Måren
25.11.2020	PS 61/2020	2020/73625-1	Heilskapleg psykososialt tilbod i vidaregåande opplæring	Janne Lisen Ringdal Strøm
25.11.2020	PS 62/2020	2019/146-6	Mål og strategiar for vidaregåande opplæring i Vestland 2021-2025	Kenth Rune Teigen Måren
25.11.2020	PS 63/2020	2020/75885-1	Tiltak for auka gjennomføring for elevar og lærlingar i Vestland	Astrid Synnøve Hjellbakk
14.01.2021	PS 3/2021	2020/79315-1	Oppfølgingstenesta - tiltak inkludert evaluering av produksjonsskulen	Astrid Synnøve Hjellbakk Gro Hovland
14.01.2021	RS 1/2021	2020/79551-1	Skulebidragsindikatorar	Kenth Rune Teigen Måren
17.02.2021	PS 8/2021	2021/2295-1	Fråværsreglement for dei vidaregåande skulane i Vestland - vurdering av politisk arbeid	Kenth Rune Teigen Måren Kristine Lovise Angelsen
17.02.2021	PS 9/2021	2020/73625-3	Kjøp av opplæringstenester i vidaregåande opplæring i Vestland fylkeskommune	Janne Lisen Ringdal Strøm
17.02.2021	PS 12/2021	2021/2407-3	Plan for kompetanse- og profesjonsutvikling for vidaregåande opplæring, strategi 2021-2025	Monica Håkonsli
17.02.2021	RS 4/2021	2021/2704-2	Frå mål og strategiar til handlingsprogram	Kenth Rune Teigen Måren
16.03.2021	PS 17/2021	2021/3685-2	Internasjonalt samarbeid for kvalitet og profesjonsutvikling i opplæringssektoren	Lene Fjeldsbø Berit Roknevåg
16.03.2021	RS 9/2021	2021/2704-3	Skulefrukostordning - oppfølging og forskingsprosjekt	Kenth Rune Teigen Måren
16.03.2021	RS 10/2021	2021-2707-4	Økonomiplan 2021 (VP5) Auka gjennomføring - fleire ut i lære	Sissel Brusegård
16.03.2021	RS 11/2021	2021/5942-1	Prosess for arbeidet med plan for tilpassa opplæring og spesialundervisning i Vestland	Janne Lisen Ringdal Strøm
16.03.2021	RS 14/2021	2021/5992-1	Notat Krafttak for psykisk helse	Gro Hovland
16.03.2021	RS 15/2021	2021/6025-1	Mandat for arbeidsgruppe i arbeidet med å utarbeide plan mot hatkriminalitet og radikaliserings i Vestland	Kenth Rune Teigen Måren
27.04.2021	PS 23/2021	2021/5942-2	Oppnemning av saksordførar i arbeidet med plan for tilpassa opplæring og spesialundervisning i Vestland	Kenth Rune Teigen Måren
27.04.2021	RS 18/2021	2021/15753-1	Kvalitetsmeldinga - føremål og innhald	Astrid Synnøve Hjellbakk Edit Marie Asperanden
27.04.2021	RS20/2021	2021/5992-2	Krafttak for psykisk helse, notat 2	Gro Hovland

Når det gjelder beslutningssakene er 6 av sakene avsluttet ved behandling i hovedutvalget for Opplæring og kompetanse. I til sammen 8 saker er det avgitt innstilling før saken er videresendt til fylkesutvalg og fylkesting.

Totalt 9 saker ble videresendt til Fylkesutvalget, hvorav 6 saker ble videresendt og avgjort i Fylkestinget. Totalt 8 av disse sakene ble avgjort ved enstemmige vedtak. For de øvrige sakene var det følgende avstemningsresultater:

- I saken " *Fråværsreglement for dei vidaregåande skulane i Vestland*" ble hovedutvalgets innstilling vedtatt mot 6 stemmer i Fylkestinget (fra H, FNB og FrP).
- I saken "*Heilskapleg psykososialt tilbod i vidaregåande opplæring*" ble innstillingen fra hovedutvalget vedtatt av Fylkesutvalget mot tre stemmer (fra H). I Fylkestinget ble

innstillingens punkt 1, 3, 4, 5 og 6 enstemmig vedtatt, mens innstillingens punkt 2 ble vedtatt mot 5 stemmer (fra R og UA).

- I saken "*Oppfølgingstenesta - tiltak inkludert evaluering av produksjonsskolen*" ble innstillingen fra hovedutvalgets punkt 4 vedtatt mot 6 stemmer (H, FrP og FNB) i Fylkesutvalget og i Fylkesrådet.
- I saken "*Fråværsreglement for dei vidaregåande skulane i Vestland - vurdering av politisk arbeid*" ble innstillingen fra hovedutvalget vedtatt av Fylkesutvalget mot 4 stemmer (FNB, U og FrP). I Fylkestinget ble innstillingen vedtatt med 52 stemmer, mot forslag fra Sp som fikk 12 stemmer (fra FrP, U, FNB og Pp).

## **5.4 Intervjuer**

### *5.4.1 Generelt*

Vi har som grunnlag for vår redegjørelse og vurdering gjennomført Teams-samtaler med leder for hovedutvalget for Opplæring og kompetanse, Karianne Alette Torvanger og seksjonsleder Kenth Rune Teigen Måren. I tillegg har vi gjennomført samtaler med folkevalgte representanter, med ansatte som er overordnet Måren i administrasjonen, med underordnede fagledere og med saksbehandlere.

Vi har i det følgende sammenfattet de sentrale deler av informasjonen som fremkom i de nevnte samtalene.

### *5.4.2 Tilknytningsforholdet mellom Måren og Torvanger*

Både Måren og Torvanger bekreftet at de har etablert et fast forhold fra omtrent sommeren 2020, etter at forholdet før dette hadde utviklet seg over tid. Forholdet har vært og er fremdeles et avstandsforhold ettersom Måren bor i Sogndal og Torvanger bor i Florø, og de treffes i høyden et par ganger i måneden. De er ikke samboere.

Det har ikke vært kjent for noen, verken i opplæringsavdelingen eller på politisk nivå, at det har vært en slik nærstående relasjon mellom Måren og Torvanger. Verken Måren eller Torvanger har selv aktivt opplyst om forholdet. Dette skyldes dels at forholdet var i etableringsfasen og at det følte unaturlig å viderebringe informasjonen før de selv hadde en mer avklart relasjon. Dels skyldtes det at verken Måren eller Torvanger har vurdert at relasjonen dem imellom ville gjøre dem inhabile eller på annen måte ha formell betydning for hhv ansettelsesforhold eller politisk verv.

### *5.4.3 Forberedelse av sakene i Seksjon for Kvalitet i opplæringa*

Vi har blitt fortalt at det ved forberedelse av sakene i Seksjon for Kvalitet i opplæringa ofte er flere personer fra seksjonen som er involvert i grunnarbeidet i sakene. Måren vil selv som hovedregel alltid ha vært involvert i forberedelsen av sakene, og en sak sendes ikke videre fra seksjonen til assisterende fylkesdirektør eller fylkesdirektøren uten at Måren har godkjent dette. Måren fungerer som et bindeledd mellom saksbehandlerne og fylkesdirektøren. I enkelte saker vil fylkesdirektøren endre på vedtaksformen etter at en sak er sendt fra seksjonen. Eventuelle endringer i konkrete saker skjer i samråd med Måren.

Det jobbes ofte på tvers av de ulike seksjonene, og Seksjon for Kvalitet i opplæringa samarbeider ofte med stabsfunksjonen og mot forvaltning og inntak. Det er i stor grad teambasert arbeid rundt de politiske sakene, og det er fokus på å oppnå en bred involvering fra sektoren med deltakelse fra flere ulike seksjoner for å sørge for å få bredde i vedtakene.

#### 5.4.4 *Sakenes karakter innenfor Seksjon for Kvalitet i opplæringa*

Vi oppfatter at det er enighet blant personene vi har hatt samtaler med om at sakene som behandles i Seksjon for Kvalitet i opplæringa i liten grad er preget av politisk uenighet. Vi oppfatter at området er mindre preget av særinteresser, partipolitiske skillelinjer og geografiske forhold enn hva tilfellet kan være innenfor andre seksjoner og avdelinger i fylkeskommunen.

Sakene som behandles i seksjonen omhandler kvaliteten i tilbudet som gis for opplæring av elever og lærlinger, og bygger i stor grad på rent faglige vurderinger innenfor videregående opplæring. Sakene er i stor grad knyttet opp mot krav som stilles i opplæringsloven, og er bundet av rammene som lovgivningen setter. I tillegg er sakene bundet av politiske vedtak som legger føringer for hvordan vedtak skal følges opp. Basert på våre samtaler med representanter for både politisk nivå og opplæringsavdelingen er det en sammenfallende oppfatning at saksområdet som hører under Seksjon for Kvalitet i opplæringa ikke gjelder felt hvor noen oppfatter at det er personlige, prestisjemessige, karrieremessige eller andre typer politiske særinteresser involvert.

#### 5.4.5 *Samspeillet mellom politikerne og administrasjonen i saksbehandlingen*

Sakene som behandles i hovedutvalget oppstår enten ved at administrasjonen initierer sakene i forbindelse med arbeid som gjøres på administrativt nivå, eller ved at det kommer politiske bestillinger fra hovedutvalgsmøter, eventuelt fra fylkesutvalg eller i noen tilfeller også fra fylkestinget. Saker som kommer fra politisk nivå kan initieres på ulike måter, for eksempel i forlengelse av referatsaker, i tilknytning til budsjettbehandling eller som resultat av andre saker som behandles. Dersom man politisk "bestiller" en sak skjer dette i form av kollektive flertallsvedtak.

Det har ikke fremkommet noe informasjon i samtalen som gir oss grunn til å tro at det har vært initiert flere saker, andre typer saker etc. som følge av relasjonen mellom Måren og Torvanger.

Opplysninger fra flere nivå i både opplæringsavdelingen og Seksjon for Kvalitet i opplæringa bekrefter at det i liten grad er direkte kontakt mellom personer i administrasjonen og politikerne i forbindelse med forberedelse og fremlegg av saker for hovedutvalget. Kontakten skjer hovedsakelig gjennom bruk av saksordfører i enkelte saker. Saksordfører vil normalt ha et mer omfattende samspill med administrasjonen, delta i møtevirksomhet mv. slik at vedkommende også påvirker retning og tidsplan for saksforberedelsen. Saksordføreren gir ikke instruksjoner, men skal kunne tilkjenne sine oppfatninger, meninger og signaler. Vi har fått opplyst at Torvanger aldri har vært saksordfører.

Ingen av de ansatte i Seksjon for Kvalitet i opplæringa, inkludert seksjonsleder Måren, har erfart at Torvanger har tatt direkte kontakt eller vært aktiv inn mot saksforberedelsen av de enkelte saker i seksjonen. Det foreligger ikke holdepunkter for at det fra Torvangers side har vært forsøkt utøvd noen form for politisk innblanding i enkeltsaker mens de er under administrativ forberedelse.

Videre opplyser Måren og Torvanger uttrykkelig at de ikke diskuterer enkeltsaker, og at det aldri har forekommet at de "underhånden" har utvekslet saksdokumenter, utkast til innstillinger eller liknende.

## **6 DET RETTSLIGE RAMMEVERKET FOR VURDERINGEN**

### **6.1 Forvaltningslovens habilitetsregler**

#### *6.1.1 Ansvar for vurdering av habilitet – fvl § 8*

Det følger av forvaltningslovens § 8, 1. ledd at en offentlig tjenestemann "*selv avgjør om han er inhabil*". Dersom en part krever det og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, eller tjenestemannen ellers selv finner grunn til det, skal han forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede.

Bestemmelsen om at tjenestemannen selv skal avgjøre om han er inhabil betyr ikke at kompetansen til å avgjøre habilitetsspørsmålet er lagt til den berørte tjenestemannen. Meningen er å pålegge hver enkelt tjenestemann en plikt til å vurdere om han eller hun er, eller kan tenkes å være, inhabil. Avgjørelsen kan således overprøves av overordnet tjenestemann eller overordnet organ. Selv om det ikke gjelder et enkeltvedtak som berører en part eller at en part eventuelt har reist inhabilitetsinnsigelse bør en tjenestemann som en generell regel forelegge spørsmålet for sine overordnede dersom han eller hun mener det kan være tvil om hans eller hennes habilitet. Dersom det i ettertid fastslås at det ikke foreligger inhabilitet vil imidlertid manglende foreleggelse av inhabilitetsspørsmålet for overordnede ikke representere en saksbehandlingsfeil som kan ha virket inn på vedtakets innhold.

Det kan imidlertid foreligge andre grunner enn formell inhabilitet for at konkrete opplysninger, saksforhold, relasjoner m.v. bør forelegges for tjenestemannens overordnede. Dette ligger imidlertid utenfor vårt mandat å vurdere.

For kollegiale organ følger det av forvaltningslovens § 8, 2. ledd at "*..avgjørelsen (treffes) av organet selv uten at vedkommende medlem deltar. Medlem av et slikt kollegialt organ "skal i god tid si fra om forhold som gjør eller kan gjøre ham ugild. Før spørsmålet avgjøres, bør varamann eller annen stedfortreder innkalles til å møte og delta ved avgjørelsen dersom det kan gjøres uten vesentlig tidsspille eller kostnad.*"

På samme måte som for en ansatt tjenestemann vil det ved behandling i politiske utvalg ofte være avgjørende at medlemmet selv gir opplysninger om forhold som kan ha betydning for habiliteten. Dette vil særlig være praktisk viktig der det er omstendigheter som må vurderes i relasjon til den sammensatte og skjønsmessige vurderingen av hvorvidt det foreligger "*særegne forhold*", jfr forvaltningslovens § 6, 2. ledd. Erfaringsmessig vil det også være utfordrende å foreta en distansert og objektiv vurdering av sammensatte hensyn knyttet til egen habilitet.

Dersom konklusjonen ved en etterfølgende vurdering blir at det ikke foreligger forhold som innebærer inhabilitet vil imidlertid den omstendighet at det ikke ble opplyst om forholdet for det kollektive organet ikke være en saksbehandlingsfeil som kan påvirke vedtakets innhold. Også på dette området kan det imidlertid være interne regler og praksis i de enkelte offentlige organ og politiske utvalg som etablerer plikter utover det som er rettslig relevant ved en streng vurdering etter forvaltningsloven.

#### 6.1.2 Habilitetsvurderingen etter fvl § 6 – rettslige utgangspunkt

Det er klart at forvaltningsloven kommer til anvendelse, fordi Seksjon for kvalitet i opplæring er et "organ for [...] kommune", jf. fvl § 1. Vurderingen av Mårens habilitet må dermed ta utgangspunkt i forvaltningslovens regler om habilitet i kapittel 2.

Det primære rettsgrunnlaget for inhabilitetsvurderingen er regelen i fvl § 6. Bestemmelsens første ledd 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 bedriftsforsamling for*
  - 1. *et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller*
  - 2. *et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.*

Forvaltningslovens § 6 har dessuten en "sekkebestemmelse" i annet ledd som lyder slik:

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

(...)"

#### 6.1.3 *Det er ikke grunnlag for å statuere inhabilitet etter fvl § 6, 1. ledd*

Forvaltningsloven § 6 første ledd statuerer de absolutte inhabilitetsgrunnene, og angir en rekke tilknytningsformer mellom tjenestemannen 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 er for det første klart at Måren ikke selv er "part" i de sakene som han har tilrettelagt som seksjonsleder i Seksjon for kvalitet i opplæring, jf. definisjonen i § 2 første ledd bokstav e). At Torvanger har behandlet saker i egenskap av å være folkevalgt leder for Hovedutvalget gjør henne klart nok ikke til "part" i saken i forvaltningslovens forstand. Lovavdelingen har lagt til grunn en tilsvarende tolkning i JDLOV-2012-8058.

Det er videre klart at å være leder av et forvaltningsorgan ikke kan anses som en "ledende stilling" etter bokstav e). I JDLOV-2014-1105 uttalte lovavdelingen at formuleringen bare retter seg mot ledende stillinger i selskaper, foreninger og andre privatrettslig organiserte rettssubjekter. Ledende stillinger i forvaltningsorganer faller dermed utenfor. Måren kan dermed ikke anses å inneha en "ledende stilling" i VLFK, selv om han er seksjonsleder i Seksjon for kvalitet i opplæring.

Heller ikke Torvanger selv er part i forvaltningslovens forstand og vurderingen etter lovens første ledd blir sammenfallende som for Mårens vedkommende.

Det er dermed ikke grunnlag for å konstatere automatisk inhabilitet etter fvl § 6, 1. ledd, og vurderingen må skje med utgangspunkt i fvl § 6, 2. ledd.

#### 6.1.4 *Habilitetsvurderingen etter fvl § 6, 2. ledd*

##### 6.1.4.1 *Rettslige utgangspunkter*

Vurderingen av hvorvidt Mårens kjærestereelasjon til Torvanger medfører inhabilitet må skje etter fvl § 6, 2. ledd. Bestemmelsen slår fast at en "offentlig tjenestemann" er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse når det foreligger andre "særegne forhold" som er "egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet".

At det må foreligge "særegne forhold" tilsier at det må gjelde forhold utenom det vanlige. Når lovgiver har fastslått at bestemte slektskapsforhold medfører automatisk inhabilitet etter fvl § 6, 1. ledd, vil fjerne relasjoner til en part ikke i seg selv medføre inhabilitet. Kjæresteforholdet vil derfor ikke alene og på selvstendig grunnlag etablere inhabilitet.

Det kreves i slike tilfeller at saksforholdet eller personrelasjonen representerer noe ekstraordinært ("særlig") som gjør at tilliten til upartiskheten kan bli svekket. Sivilombudsmannen har samtidig uttalt at den valgte ordbruken tilsier at forholdet på den annen side ikke trenger å være *unik*. Det er tilstrekkelig om forholdet er ulikt fra hva som er tilfellet for svært mange eller de fleste i samme type situasjon, jf. Sivilombudsmannens årsmelding for 1998 – sak 9 (s. 65).<sup>2</sup>

Det avgjørende er hvorvidt det foreligger en situasjon som objektivt sett kan svekke tilliten til at forvaltningen tar en upartisk avgjørelse. Det følger av dette at hvor stor tillit man har til tjenestemannens personlige integritet er uten betydning, og det kan etter omstendighetene foreligge inhabilitet i tilfeller hvor det reelt sett ikke foreligger grunn til å tro at tjenestemannen lar seg påvirke.<sup>3</sup> Sentrale vurderingsmomenter i denne vurderingen er ifølge annet punktum om avgjørelsen i saken kan innebære *særlig fordel, tap eller ulempe* for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.

Bestemmelsen gir etter dette anvisning på en konkret helhetsvurdering, hvor en rekke forhold vil være relevante.

#### 6.1.4.2 Særlig om betydning av kjæresteforhold

Til tross for at Måren og Torvangers kjæresteforhold ikke medfører automatisk inhabilitet etter fvl. § 6, 1. ledd, utelukker ikke dette at kjæresteforholdet kan trekkes inn som et av flere moment etter annet ledd. Vurderingen etter § 6, 2. ledd beror på en helhetsvurdering, og da kan alle argumenter trekkes inn, også de som har vært diskutert, men ikke blitt utslagsgivende etter første ledd.

I JDLOV-2012-8058 foretok Lovavdelingen en vurdering av statsråd Hadia Tajiks habilitet på bakgrunn av hennes daværende kjæresteforhold til Stefan Heggelund. Heggelund var bystyremedlem og medlem av kultur- og utdanningskomiteen i bystyret. Spørsmålet var om Tajik var inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for saker som senere skulle behandles av bystyret, når Heggelund deltok i behandlingen i egenskap av å være bystyremedlem og medlem av kultur- og utdanningskomiteen. Lovavdelingen uttalte at:

*"Det helt klare utgangspunktet er at statsråden ikke kan bli inhabil av den grunn at Heggelund har deltatt ved behandlingen av saken i egenskap av medlem av Oslo bystyre, inkludert som medlem av kultur- og utdanningskomiteen. Riktignok foreligger det her et forhold mellom statsråden og Heggelund som innebærer «nær personlig tilknytning» mellom de to. Dette fører isolert sett til at det kan bli spørsmål om inhabilitet. Momentet må imidlertid ses i sammenheng med andre momenter. Statsrådets avgjørelse i slike saker vil normalt ikke utgjøre noen «særlig fordel, tap eller ulempe» for Heggelund, f.eks. av økonomisk, personlig, velferdsmessig, faglig eller prestisjemessig art."*

Lovavdelingens uttalelse må forstås slik at en offentlig tjenestemann normalt ikke blir inhabil bare fordi tjenestemannens kjæreste på et senere tidspunkt deltar i behandlingen av en sak som tjenestemannen har forberedt; den nære personlige tilknytningen må ses i sammenheng med andre momenter.

<sup>2</sup> <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2018/06/%C3%85rsmelding1998.pdf>

<sup>3</sup> En tilsvarende tolkning er lagt til grunn i rettspraksis, jf. Hegnar Hotell-dommen (Rt. 1996 s. 64) på side 69.

6.1.4.3 Innebærer Mårens tilrettelegging en "særlig fordel for [...] noen som han har en nær personlig tilknytning til"?

I habilitetsvurderingen etter fvl § 6, 2. ledd annet punktum skal det legges vekt på om avgjørelsen kan innebære "særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til".

Ordlyden "særlig" tilsier at fordelene, tapet eller ulempen må være betydelig. Ifølge forarbeidene innebærer lovens ordlyd at det normalt ikke foreligger inhabilitet hvis avgjørelsen vil medføre tilsvarende fordel, tap eller ulempe for en større eller ubestemt personkrets, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 62. I JDLOV-2009-7092 fremholdt Lovavdelingen følgende om fiskeri- og kystministerens habilitet:

*"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."*

Lovavdelingens uttalelse må forstås slik at habilitet normalt bare inntreffer hvis tjenestemannen tilrettelegger grunnlaget i saker som har direkte og konkret betydning for den personen som tjenestemannen har et nært personlig forhold til. Bare "unntaksvis" vil generelle saker som retter seg mot allmennheten medføre inhabilitet.

I Lovavdelingens uttalelse i JDLOV-2012-8058 som er referert til ovenfor, var spørsmålet om statsråd Tajik var inhabil til å tilrettelegge grunnlaget når hennes kjæreste Heggelund satt i byrådet og kultur- og utdanningskomiteen. Lovavdelingen uttalte i den forbindelse at:

*"Statsrådets avgjørelse i slike saker vil normalt ikke utgjøre noen «særlig fordel, tap eller ulempe» for Heggelund, f.eks. av økonomisk, personlig, velferdsmessig, faglig eller prestisjemessig art. Situasjonen er, som antydnet av Kulturdepartementet i brevet hit, en noe annen enn om Heggelund hadde representert en privat interesse, f.eks. et selskap (...)*

*Det skal svært mye til før Heggelunds særlige engasjement i en sak i egenskap av bystyremedlem skulle føre til at statsråden blir inhabil ved behandling av den samme saken eller det samme sakskomplekset. Det må etter vårt syn foreligge nokså ekstraordinære omstendigheter for at spørsmålet kunne bli aktuelt. Vi antar f.eks. at det som utgangspunkt ikke kan føre til inhabilitet at Heggelund i sin egenskap av medlem av kultur- og utdanningskomiteen skulle ha hatt et særlig ansvar for saken (f.eks. som saksordfører eller lignende). Unntak kan først og fremst tenkes hvis engasjementet skulle være utslag av en personlig særinteresse fra Heggelunds side."*

Uttalelsen synes å forutsette at kjæresten til en tjenestemann som utgangspunkt ikke vil få noen fordel av at tjenestemannen har tilrettelagt grunnlaget i en sak som kjæresten senere skal avgjøre endelig i et politisk utvalg. Det må antakeligvis være tale om en *personlig særinteresse* for at det i et slikt tilfelle skal være aktuelt å tre til side grunnet inhabilitet. At kjæresten til en tjenestemann har et *særlig ansvar* for saken som vedkommende tjenestemann har tilrettelagt grunnlaget for, er imidlertid ikke i seg selv nok til å konstatere inhabilitet.

Tilsvarende synspunkter kommer til uttrykk i andre tolkningsuttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling som gjelder beslektede saksforhold. I sak 13/2646 EO OKL/mk ble spørsmålet om

daværende direktør i Konkurransetilsynet, Christine B Meyer var inhabil til å behandle sak som gjaldt opptjening av bonuspoeng i innenlands luftfart. SAS hadde på nytt innført bonuspoeng på enkelte innenlandsflygninger og det oppstod spørsmål om dette var i strid med forskrift om forbud mot bonusprogram i innenlands luftfart. SAS gjorde gjeldende at Meyer var inhabil blant annet fordi hun var gift med Victor D. Norman som var statsråd og initiativtaker da departementet hadde vedtatt forbudet og forskriftsbestemmelsene. Når det gjaldt hvorvidt den personlige relasjonen kunne gi grunnlag for inhabilitet etter forvaltningslovens § 6, 2. ledd uttalte lovavdelingen:

*Det neste momentet er kva ekteskapet mellom Meyer og Victor D. Norman har å seie for habilitetsspørsmålet. Vi kan ikkje sjå at det ligg føre haldepunkt for at Norman kan få særlege personlege føremoner, tap eller ulempe som følgje av utfallet av saka, korkje økonomisk eller på annan måte (...)*

*Det kjem inn enkelte særlege moment i vurderinga av inhabilitet dersom saka gjeld ei sak eller eit saksområde der tenestemannen sin ektemake har engasjert seg sterkt. Utanforståande kan oppfatte dette slik at tenestemannen vil vegre seg for å gå mot ektemaken sine oppfatningar. På den andre sida kan tilhøvet òg bli oppfatta slik at tenestemannen kan bli for oppteken av å markere at han ikkje er styrt av ektemakens engasjement, og at dette går utover sjølve saksvurderinga. Vi kan likevel ikkje sjå at Normans engasjement i saka her er av ein slik karakter at desse momenta kan medføre inhabilitet for konkurransedirektøren.*

I vurderingen av konkurransedirektørens habilitet og hva som eventuelt kreves for å etablere inhabilitet på et slikt grunnlag viste lovavdelingen til en av sine øvrige tolkningsuttalelser. Saken, JDLOV 2012-1168, av 19. mars 2012, gjaldt spørsmål om daværende samferdselsminister, Magnhild Meltveit Kleppa, var inhabil til å behandle saker i forbindelse med vegprosjektet Ryfast, siden ektemannen gjennom en rekke ulike stillinger og verv hadde arbeidet for å fremme vegsambandet i området. Når det gjaldt betydningen av ektefellens engasjement uttalte lovavdelingen at:

*[e]tter vårt syn ville engasjement fra en statsråd vedrørende et veisamband tilsvarende det ektemannen til Kleppa har hatt, ... .. ikke ha gjort henne inhabil som statsråd.» Det same måtte då gjelde når det var ektemaken som hadde hatt dette engasjementet.*

(..)

*For ordens skyld nevner vi at det kan tenkes at en tjenestemann eller statsråd har engasjert seg i en sak i slik grad eller på en så irregulær måte at det kan bli spørsmål om inhabilitet av den grunn. Tilsvarende kan det tenkes at personer som står tjenestemannen eller statsråden nær, har opptrådt på en slik måte, og at det får betydning for tjenestemannens eller statsrådets habilitet. Vi har imidlertid ingen holdepunkter for at Kleppas ektemann har opptrådt slik.*

Som tolkningsuttalelsene fra lovavdelingen viser så vil ikke en nærstående relasjon i seg selv være tilstrekkelig til å etablere inhabilitet verken på administrativ nivå eller på politisk beslutningsnivå. Forutsetningen er at det ikke er tale om en konkret sak hvor det kan være tale om enten personlige fordeler, tap eller ulempe (den ene eller andre vegen). I Tajik/Heggelund-saken er det fremholdt at det eventuelt må foreligge et særlig personlig engasjement, at det skal "svært mye" til, at det må foreligge konkrete omstendigheter av "ekstraordinær karakter" og at inhabilitet først og fremst kan tenkes i de tilfeller det foreligger en "personlig særinteresse".



#### 6.1.5 *Rekkevidden av en eventuell inhabilitet hos Måren*

Dersom Måren skulle anses inhabil, oppstår spørsmålet om dette får konsekvenser for om andre ansatte i seksjonen kan tilrettelegge beslutning i slike saker. Reelt er dette et spørsmål om inhabilitetens rekkevidde.

Hvilken rekkevidde en eventuell inhabilitet har, er regulert i forvaltningsloven § 6, 3. ledd. Det følger av forvaltningsloven § 6, 3. ledd at dersom en "overordnet tjenestemann" er inhabil, kan "avgjørelse" i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan. Ettersom Måren er leder i Seksjon for kvalitet i opplæring, er det klart at han er en "overordnet tjenestemann", jf. § 6, 3. ledd.

Eventuell inhabilitet hos Måren er imidlertid ikke til hinder for at underordnede tjenestemenn *tilrettelegger grunnlaget*. I motsetning til fvl. § 6 første og annet ledd rammer tredje ledd ikke det å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse. En underordnet tjenestemann kan derfor *forberede* saken, selv om den direkte overordnede tjenestemannen er inhabil, men da slik at *avgjørelser* i saken må fattes av andre som ikke selv er inhabile eller direkte underordnet den inhabile tjenestemannen.

Utgangspunktet er dermed at en eventuell inhabilitet hos Måren ikke er til hinder for at direkte underordnede i Seksjon for kvalitet i opplæring *forbereder* sakene på vanlig måte.

## **6.2 Kommunelovens regulering av ansvars- og rollefordeling mellom administrativt og folkevalgt nivå**

### 6.2.1 *Innledning*

Kommunelovens formål er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for dette. Det følger av lovens § 1-1 at loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt representativt lokaldemokrati. Lovens ordning er videre å etablere skille mellom det som hører under kommunedirektørens (rådmann/fylkesrådmann) administrative og utførende ansvar og det folkevalgte beslutningsnivået.

Uavhengig av inhabilitet betyr dette at det vil være grenser for hva folkevalgte representanter skal involvere seg i for så vidt angår de oppgaver som hører under fylkesrådmannen og hans underordnede administrasjon. Dette gjelder både disposisjoner når folkevalgt nivå opptre kollektivt som organ, men er praktisk viktig og mest utfordrende i de tilfeller involvering skjer fra enkeltpolitikere i sentrale posisjoner på de enkelte saksområder.

I den utstrekning det foreligger nære relasjoner mellom administrative ledere og politikere i sentrale verv med oppgaver og ansvar innenfor samme saksområde i en kommune/fylkeskommune vil denne grensegangen være særlig utfordrende.

### 6.2.2 *Folkevalgtes ansvar*

For så vidt gjelder fylkeskommunene følger det av kommunelovens § 5-3, andre ledd at fylkestinget treffer vedtak på vegne av fylkeskommunen, hvis ikke noe annet følger av lov. En viktig del av den politiske kontrollen og styringen av fylkeskommunen er å beslutte organisering, beslutte fullmakts- og delegasjonsreglement osv. Kommunelovens overordnede formål er å sikre demokratisk styring gjennom folkevalgte organ.

### 6.2.3 *Administrasjonens ansvar*

Administrasjonen er det utførende leddet i organisasjonen og fylkesrådmannens hovedoppgave er å sørge for at vedtak truffet av folkevalgte organ iverksettes uten ugrunnet opphold. En like viktig oppgave er å sørge for at alle saker som legges frem for folkevalgte organ er forsvarlig utredet. Dette følger direkte av kommunelovens § 13-1.

#### 6.2.4 Problemstilling

Det er formentlig ingen uenighet om det klare rettslige utgangspunkt som er skissert ovenfor. I denne forundersøkelsen er det ingen foranledning til å drøfte alle sider av problemstillingen. På bakgrunn av den kjensgjerning at det foreligger en nærstående relasjon mellom leder av et av de sentrale hovedutvalgene og en seksjonsleder i fylkeskommunens administrasjon som utreder og tilrettelegger en rekke av sakene som behandles i hovedutvalget er det imidlertid spørsmål om det er risiko for at ansvars- og rollefordelingen mellom politisk og administrativt nivå kan bli utfordret.

Den mest praktiske siden av problemstillingen er knyttet til hvorvidt en enkeltpolitiker kan begrense, styre eller sette rammer for den administrative tilrettelegging av saker som senere skal behandles politisk. Dette kan eksempelvis skje ved at den administrative tilretteleggelsen av sakene *de facto* snevrer inn handlingsrommet ved den etterfølgende politiske behandlingen. På generelt grunnlag kan det nevnes at en slik påvirkning og styring kan skje ved at det utøves påvirkning på hvilke alternativer som utredes i en bestemt sak, at det gis "styringssignaler" som fører til at det faktiske grunnlag blir ufullstendig, at administrative innstillinger er basert på rettslige rammer som ikke er holdbare/fullstendige, at administrative innstillinger blir forberedt på grunnlag av det som angivelig er politisk ønskelig, at utvalgte folkevalgte representanter gis anledning til å gjennomgå, kommentere og påvirke saksinnstillinger før fremleggelse for aktuelt politisk organ osv.

I den utstrekning administrasjonens tilrettelegging av en sak er påvirket som nevnt i eksemplene ovenfor vil det kunne foreligge en saksbehandlingsfeil. Dersom saken ikke er forsvarlig, tilstrekkelig bredt eller fullstendig utredet av administrasjonen er det nærliggende at dette kan påvirke etterfølgende politiske vedtak i saken. Forholdet vil i så tilfelle fort måtte vurderes som en saksbehandlingsfeil.

#### 6.2.5 Foreløpig sammenfatning

Ovennevnte problemstilling er generell og gjelder helt uavhengig av om det foreligger nærstående relasjoner mellom sentrale personer på henholdsvis politisk og administrativt nivå. Det forutsettes selvsagt at personer som er i slike posisjoner opptrer formelt korrekt på samme måte som enhver annen ansatt og helt uavhengig av nærstående relasjonen.

En slik relasjon innebærer ikke på selvstendig grunnlag at det oppstår forvaltningsrettslig inhabilitet. I de tilfeller det er nærstående relasjoner vil imidlertid uformell og ikke-transparent kontakt, informasjonsutveksling samt bevisst og ubevisst påvirkning være vanskelig å dokumentere. Tilsvarende vil det være umulig for de involverte å motbevise at det har vært slik uformell påvirkning.

Som gjennomgangen ovenfor viser vil det ofte være politisk klokt å ta hensyn til dette ved fordeling av politiske verv og ansvarsområder. Uten at det overhodet foreligger holdepunkter for irregulær innblanding i administrativ tilrettelegging av enkeltsaker vil det kunne være i både den ansatte tjenestemannens og den folkevalgte representantens interesse at det verken i det politiske miljøet, blant kollegaer eller for omverdenen for øvrig foreligger grunnlag for å betvile grunnlaget for det arbeid administrasjonen fremlegger for politisk behandling.

## 7 VURDERING

### 7.1 Innledning

Inhabetetsvurdering må gjøres isolert på alle trinn i saksbehandlingen. Formelt må det derfor vurderes om Måren er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for saker som skal besluttes i politisk organ hvor hans kjæreste er leder/medlem. Tilsvarende må det vurderes om Torvanger kan være inhabil til å delta i behandlingen av og beslutninger i saker i hovedutvalget fordi hennes kjæreste har forestått arbeidet med å saksforberede grunnlaget for sakene. Selv om det er to prinsipielt separate

vurderinger vil det rettslige utgangspunktet og momentene i vurderingene langt på veg være sammenfallende.

## **7.2 Habilitet**

### *7.2.1 Seksjonsleder Kent Rune Teigen Måren*

Det rettslige vurderingstemaet er om relasjonen mellom Måren og Torvanger medfører at det foreligger "særegne forhold" som er "egnet til å svekke tilliten" til Mårens upartiskhet ved administrativ forberedelse av – og tilrettelegging for – behandling av saker som senere blir gjenstand for politisk behandling i hovedutvalget for opplæring og kompetanse.

Innledningsvis skal det bemerkes at det ikke foreligger noen holdepunkter for at relasjonen mellom Måren og Torvanger faktisk har ført til at Mårens saksbehandling har blitt påvirket eller overstyrt. Vi har ingen holdepunkter for å konkludere med at det er blitt utvekslet informasjon, saksdokumenter eller liknende mellom Måren og Torvanger i forbindelse med enkeltsaker på området. Det avgjørende er imidlertid hvorvidt situasjonen *objektivt sett* kan svekke tilliten til at forvaltningen tar en upartisk avgjørelse, ikke hvorvidt Måren rent faktisk har latt seg påvirke eller ikke.

I den ovenfor refererte avgjørelsen fra Lovavdelingen JDLOV-2012-8058 drøftet Lovavdelingen habiliteten til den daværende kulturministeren, som var sammen med et medlem av kommunestyret i Oslo. I uttalelsen ble det gitt uttrykk for at dette forholdet i utgangspunktet ikke ville medføre inhabilitet for statsråden. Dette tilsier at et kjæresteforhold – i motsetning til et samboerforhold eller et ekteskap – ikke nødvendigvis gir uttrykk for en nær personlig tilknytning der partene har felles interesser. Det skal i den sammenheng bemerkes at Måren og Torvanger sin kjæresterelasjon kun har vart siden sommeren 2020, og at de geografisk befinner seg langt fra hverandre og dermed ikke omgås i det daglige. Relasjonens varighet og intensitet tilsier at det utad ikke fremstår som at det er en nær personlig tilknytning mellom Måren og Torvanger som er egnet til å svekke tilliten til Mårens upartiskhet.

Avdeling for opplæring og kompetanse er strukturert på en slik måte at den konkrete saksbehandlingen utføres av de tre seksjonene under ledelse av de ansvarlige seksjonslederne. Saksbehandlingen utføres ofte av de tre seksjonene under ledelse av de ansvarlige seksjonslederne, og for Avdeling for Kvalitet i opplæringas tilfelle vil Måren som hovedregel alltid være involvert i ulik grad i saksbehandlingen av de konkrete enkeltsakene. At Måren er involvert i den konkrete saksbehandlingen og at han både i kraft av sin erfaring, faglige kompetanse og formelle posisjon vil påvirke innholdet i innstillinger er ikke tvilsomt. Det er imidlertid ikke holdepunkter for at arbeidet har vært styrt og påvirket av andre faktorer enn de rent faglige. Ingen av saksbehandlerne har opplevd tilfeller hvor seksjonsleder Måren har involvert seg i enkeltsaker på andre måter enn rent faglig.

Formelt og reelt er det fylkesdirektøren som er administrativt ansvarlig for saker som forberedes for politisk behandling. Fylkesdirektøren har en aktiv rolle i sluttbehandlingen av alle saker og utforming av endelig innstilling blir alltid realitetsbehandlet på fylkesdirektørnivå.

I habilitetsvurderingen etter fvl § 6, 2. ledd, 2. punktum skal det legges vekt på om avgjørelsen kan innebære *"særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til"*.

Vi har ikke funnet grunnlag for å konkludere med at avgjørelser fra Seksjon for Kvalitet i opplæringa vil utgjøre noen "særlig fordel, tap eller ulempe" for Torvanger. Det er heller ingen holdepunkter for at avgjørelsene innebærer noen fordel av økonomisk, personlig, velferdsmessig, faglig eller prestisjemessig art. Tvert imot tilsier saksområdets karakter at det må anses lite sannsynlig at et gitt utfall av saker innenfor området kan bidra til slik personlige, økonomiske eller politiske fordeler, da

sakene i stor grad knytter seg til lov- og vedtaksfestede krav til kvalitet i opplæring som er bygget på faglige vurderinger. Vi har heller ikke funnet holdepunkter for at det er utpregede partipolitiske skillelinjer eller geografiske forhold som tilsier at utfallet av sakene innenfor seksjonen vil være av en særlig betydning for Torvanger eller på annen måte innebære personlige særinteresser for henne.

Det tilføyes at verken fylkesdirektør, assisterende fylkesdirektør eller noen av saksbehandlerne, selv etter at de er gjort kjent med relasjonen mellom Måren og Torvanger, kan se at hans involvering eller vurderinger i enkeltsaker kan ha vært påvirket av relasjonen til Torvanger.

På dette grunnlag er det vår oppfatning at Mårens relasjon til Torvanger ikke utgjør "særegne forhold" som kan svekke tilliten til Mårens upartiskhet etter fvl § 6, 2. ledd. Konklusjonen er ikke tvilsom.

#### *7.2.2 Leder hovedutvalg, Karianne Alette Torvanger*

Også ved vurderingen av Torvangers habilitet etter forvaltningsloven blir vurderingstemaet hvorvidt hennes relasjon til Måren medfører at det foreligger "særegne forhold" som er "egnet til å svekke tilliten" til hennes deltakelse i hovedutvalgets behandling og/eller beslutninger i saker som administrativt er forberedt og tilrettelagt av hennes kjæreste.

Som redegjort for over i punkt 7.2.1 er de saker som har vært behandlet i hhv opplæringsavdelingen og hovedutvalg for opplæring og kompetanse ikke gjenstand for utpregede politiske uenigheter, og det er vanskelig å se hvordan saksutfallet kan føre til personlig, økonomisk eller politisk vinning for enkeltpersoner. En stor andel av sakene som er oppe til behandling i hovedutvalget avgjøres dessuten ved enstemmige vedtak i utvalget. Det foreligger ingen holdepunkter for å konkludere med at Torvangers deltakelse i hovedutvalget i saker som er administrativt forberedt og tilrettelagt av Måren, kan medføre noen særlig fordel eller ulempe for verken Torvanger selv eller Måren.

Dersom de rettslige markørene som er anvist i lovavdelingens tolkningsuttalelser skal legges til grunn ville en inhabilitet for Torvanger begrunnet i kjæresteforholdet måtte begrunnes i det forhold at Måren hadde utvist et ekstraordinært engasjement eller på annen måte optrådt på irregulær måte. Dette er ikke tilfellet og ville uansett vanskelig kunne tenkes uten at Måren selv ville blitt inhabil.

Det vises dessuten til at relasjonen mellom Måren og Torvanger ikke utad fremstår som en nær personlig tilknytning der det nødvendigvis foreligger felles interesser.

Uten at det har avgjørende betydning for vurderingen kan det for fullstendighetens skyld også tilføyes at ingen av de ansatte i avdelingen vi har snakket med vurderer at en kjæresterelasjon mellom Torvanger og Måren ville ført til inhabilitet i noen av de konkrete saker som har vært til behandling i opplæringsavdelingen og hovedutvalget etter 1. januar 2020.

Vår konklusjon er dermed at Torvangers relasjon til Måren ikke medfører at det foreligger "særegne forhold" som kan svekke tilliten til Torvangers upartiskhet og dermed gjøre henne inhabil etter fvl § 6, 2. ledd. Heller ikke for Torvangers vedkommende er konklusjonen tvilsom.

### **7.3 Kommunelovens ansvars- og rollefordeling**

Det vises til det rettslige rammeverk som er kort omtalt i punkt 6.2 og de mulige problemstillinger som kan oppstå i forholdet mellom administrasjon og folkevalgte.

Vi har ikke, verken gjennom skriftlig dokumentasjon eller gjennom samtaler med saksbehandlere i opplæringsavdelingen, noen holdepunkter for at hovedutvalgsleder Torvanger har optrådt i strid med kommunelovens forutsetninger for rolle- og ansvarsfordelingen mellom folkevalgt og administrasjon. Ingen av faglederne/saksbehandlerne hadde opplevd at det hadde vært uformelle henvendelser eller involvering i saksforberedelsen. På direkte spørsmål har både Måren og Torvanger avvist at de har

utvekslet konkret dokumentasjon eller informasjon knyttet til enkeltsaker før de kom til politisk behandling. Det er ikke intet ved saksbehandlingen i de enkelte saker som tilsier noe annet.

Basert på ovennevnte er ikke grunnlag for å legge til grunn at saksforberedelse av de enkelte saker ikke har skjedd på ordinær og fullt ut forsvarlig måte eller at det på noen måte knytter seg mulige saksbehandlingsfeil til forvaltningens arbeid med sakene.

\* \* \*