



Vestfold  
og Telemark  
revisjon

# Rettslige prosesser og forlik - fullmaktsforhold

Vestfold og Telemark fylkeskommune

Vår ref: 3800 405

## Innhold

<b>1. Innledning.....</b>	<b>3</b>
1.1. Kontrollutvalgets bestilling .....	3
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier .....	3
1.3. Avgrensning.....	3
1.4. Metode og kvalitetssikring .....	3
1.5. Fylkesdirektørens uttalelse .....	4
<b>2. Organisering av arbeidet med fylkesvei .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Problemstilling 1 - hendelsesforløpet.....</b>	<b>7</b>
<b>4. Problemstilling 2 - fullmakter.....</b>	<b>11</b>
4.1. Rettslig utgangspunkt .....	11
4.2. Delegeringsreglement.....	12
4.3. Økonomireglement.....	18
<b>5. Delegasjon i tvisten mellom fylkeskommunen og Entreprenør.....</b>	<b>19</b>
<b>Litteratur og kildereferanser .....</b>	<b>21</b>
Vedlegg 1: Fylkesdirektørens uttalelse.....	22
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring .....	23

# 1. Innledning

## 1.1. Kontrollutvalgets bestilling

I sak 23/21 bestilte kontrollutvalget i Vestfold og Telemark fylkeskommune en undersøkelse av hendelsesforløpet ved behandlingen av tvisten mellom fylkeskommunen og HAB Construction AS (heretter omtalt som Entreprenør), og fylkeskommunens fullmakter til å innlede rettslig prosess, innlede forhandlinger om forlik og inngå forlik.

## 1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- Hvordan var hendelsesforløpet ved behandlingen av tvisten mellom fylkeskommunen og Entreprenør?
- Hvilke fullmakter er gitt til å innlede rettslig prosess, innlede forhandlinger om forlik og inngå forlik?

Problemstillingene er beskrivende, og undersøkelsen vil derfor ikke være en forvaltningsrevisjon. Det betyr at vi ikke vil utlede kriterier, gjøre vurderinger og gi anbefalinger. Vi vil likevel gjennomføre undersøkelsen i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon så langt den passer.

## 1.3. Avgrensning

Vi undersøker hendelsesforløpet i hovedsak for perioden fra fylkeskommunen mottok stevning fra Entreprenør til forlik ble inngått, dvs. fra februar 2020 til april 2021.

Vi avgrensner undersøkelsen av fullmakter til de fullmakter som er relevante for den rettslige prosessen med Entreprenør. Hva gjelder reglene for delegering vil vi kun se på de delene av regelverket som er relevante for den aktuelle hendelsen.

## 1.4. Metode og kvalitetssikring

I denne undersøkelsen har vi innhentet flere delegeringsreglementer, økonomireglement og annen relevant dokumentasjon fra fylkeskommunen.

Vi har intervjuet følgende i fylkeskommunen

- fylkesdirektør<sup>12</sup>
- direktør for Samferdsel, miljø og mobilitet (SMM)
- seksjonsleder for utbygging (SMM)

---

<sup>1</sup> Ny i stillingen fra 1.8.2021

<sup>2</sup> I fylkestingets sak 21/20733 ble besluttet at stillingsbenevnelsen for øverste administrative leder endres fra fylkesrådmann til fylkesdirektør. Både direktør og rådmann vil benyttes i denne rapporten.

- teamleder utbygging vest (SMM)
- jurist i SMM
- advokat i Økonomi, styring og eierskap (ØSE)

Vi har også vært i kontakt med seksjonsleder innenfor konsernstyring i ØSE, konstituert fylkesrådmann fra oktober 2020 til august 2021 og fylkesordfører.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Bente Hegg Ljøsterød og forvaltningsrevisor Anne Hagen Stridsklev, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

### **1.5. Fylkesdirektørens uttalelse**

Rapporten er presentert i et oppsummeringsmøte med administrasjonen i fylkeskommunen, og deretter sendt fylkeskommunen til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14.

Uttalelsen fra fylkeskommunen, ved fylkesdirektøren, har ikke ført til noen endringer i rapporten.

Fylkesdirektørens uttalelse ligger som vedlegg 1 til rapporten.

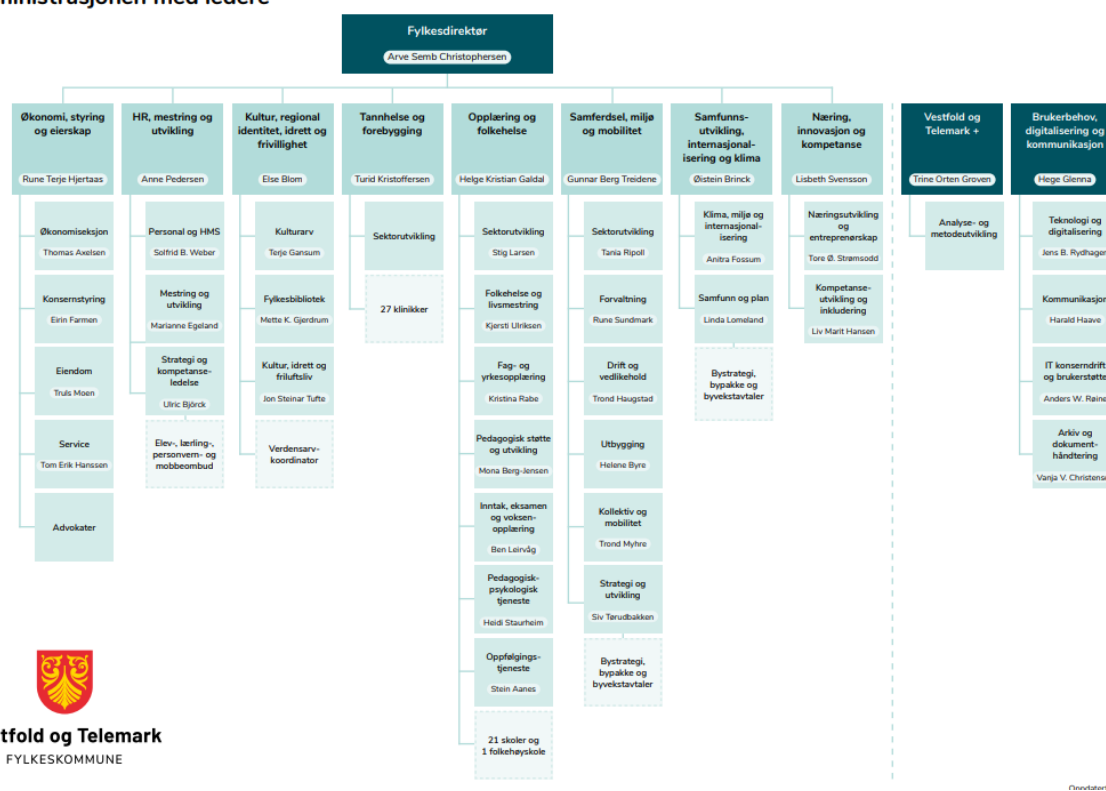
## 2. Organisering av arbeidet med fylkesvei

Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune slo seg sammen til en fylkeskommune fra 1.1.2020.

Fylkesveier er fylkeskommunens ansvar. Frem til 2020 hadde Statens vegvesen ansvar for å utføre fylkesveioppgaver på vegne av fylkeskommunene. Fylkeskommunene og Statens vegvesen skulle ha felles (sams) veiadministrasjon av fylkesveiene. Som en følge av regionsreformen ble fylkesdelen av sams veiadministrasjon overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunen.

Kartet nedenfor beskriver den nye organisasjonen.

### Organisasjonskart – administrasjonen med ledere

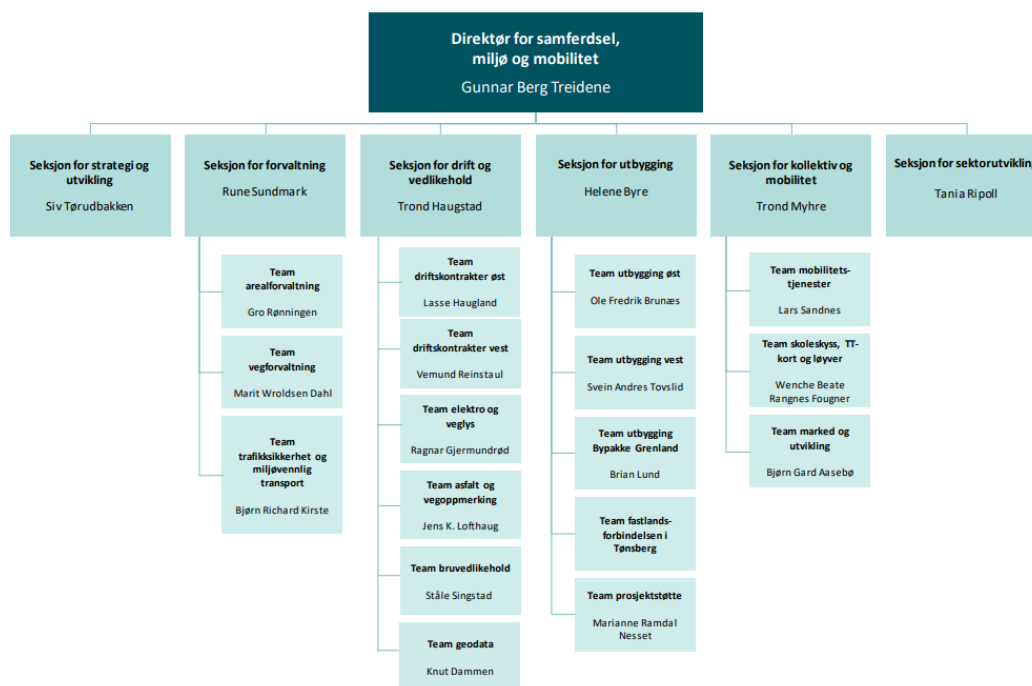


Dokument 9, januar 2021

Figur 1 Organisasjonskart – administrasjonen med ledere.

Overføringen av fylkesveioppgaver fra Statens vegvesen er bakgrunnen for at fylkeskommunen fikk en ny sektor; Samferdsel, miljø og mobilitet (SMM). Som en følge av omorganiseringen jobber det mange som tidligere jobbet i Statens vegvesen i SMM.

SMM er organisert på følgende måte:



Figur 2 Organisasjonskart – Samferdsel, miljø og mobilitet

Innenfor SMM er det prosjektgrupper som jobber med ulike veiprosjekter. Arbeidsmetoden i prosjektene har i stor grad vært lik metoden som ble praktisert i Statens vegvesen.

I Statens vegvesen opplevde prosjektgruppene at de hadde en svært selvstendig stilling, med delegert ansvar innenfor budsjettert ramme. Praksis i Statens vegvesen var blant annet at fylkeskommunen skulle orienteres dersom det lå an til å bli rettslig prosess i sakene de håndterte.

### 3. Problemstilling 1 - hendelsesforløpet

Hvordan var hendelsesforløpet ved behandlingen av tvisten mellom fylkeskommunen og Entreprenør?

Saken gjelder en tvist mellom Entreprenør, som utfører anleggs- og byggearbeider, og fylkeskommunen.

Avtale mellom fylkeskommunen og Entreprenør ble inngått i november 2016<sup>3</sup>, i forbindelse med ombyggingen av fylkesveg 32 Gimlevegen - Augestadvegen. Entreprenør ble tildelt en av kontraktene i dette veiprojektet. Samlet kostnadsramme for prosjektet, slik den fremkommer ved revisjon av handlingsprogrammet i 2016 (FTS 123/16), var 583 MNOK. I handlingsprogrammet for 2019-2022 (FTS 114/18) ble kostnadsrammen økt til 710 MNOK:

Total kostnadsramme	Lilleelv-prosjektet	Snarveien	Hovengarundkjøring
Handlingsprogram 2015-2018 (FTS 33/15)	566	1,4*	
Handlingsprogram revisjon 2016 (FTS 123/16)	583	14,3	
Handlingsprogram revisjon 2017 (FTS 136/17)	583	15	20
Handlingsprogram 2019-2022 (FTS 114/18)	710	15	20

Veiprojektet var ferdig i april 2019. Entreprenør sendte i den forbindelse sin sluttoppstilling til fylkeskommunen. Prosjektgruppa i Statens Vegvesen mente at oppstillingen inneholdt nye, store og udokumenterte krav, som ikke var rettmessige.

Det ble avholdt møter mellom prosjektgruppa og Entreprenør for å forsøke å bli enige om hva Entreprenør hadde krav på, men partene stod langt fra hverandre. I februar 2020, etter at fylkeskommunen hadde overtatt saken fra Statens vegvesen, var det klart at fylkeskommunen og Entreprenør ikke ville bli enige. Det ble avholdt et møte der direktør for SMM, seksjonsleder for utbygging, teamleder på utbygging vest, prosjektleder, advokaten i ØSE og juristen i prosjektet deltok. På møtet ble alle orientert om saken og status, og det ble det besluttet å kontakte Advokatfirmaet Haavind AS (Haavind), som hadde representert Innlandet fylkeskommune i en tilsvarende tvist med Entreprenør, for juridisk bistand for det videre.

Juristen i prosjektgruppa kontaktet Haavind, som fikk oppdraget med å representere fylkeskommunen i uenigheten med Entreprenør. Prosjektjuristen var Haavinds kontaktperson i fylkeskommunen. Det var en videreføring av praksis fra vegvesenet at hun fikk denne rollen.

Den 28.2.2020 mottok fylkeskommunen forliksklage fra Entreprenør. Forliksklagen var stilet til Vestfold og Telemark fylkeskommune, ved fylkesordfører. Påstanden i forliksklagen var at fylkeskommunen skulle betale Entreprenør 44 MNOK, pluss renter og omkostninger. Direktør for

<sup>3</sup> Budsjettert i gamle Telemark fylkeskommune

SMM opplyser at han informerte fylkesordfører om saken per telefon. Han forklarte at administrasjonen ikke anbefalte å inngå et forlik på basis av det de mente var mangelfullt dokumenterte krav. Det ble avtalt at direktør for SMM skulle videresende nødvendig bakgrunnsinformasjon om saken til fylkesordfører.

Etter avtale med direktør for SMM, oversendte prosjektjuristen bakgrunnsinformasjon og kopi av forliksklage til fylkesordfører og fylkesdirektør 4.3.2020. Dagen etter mottok direktør for SMM e-post fra fylkesordfører, som skrev at det etter hans vurdering ikke var aktuelt å inngå noe forlik basert på siste tilbud fra Entreprenør.

SMM bistod Haavind i arbeidet med å utarbeide tilsvar til forliksklagen.

Forliksrådet valgte å ikke behandle saken, men henviste den videre til tingretten.

Entreprenør stevnet fylkeskommunen for tingretten 31. august 2020. Prosjektjuristen orienterte direktør for SMM og advokaten i ØSE om stevningens innhold. I samarbeid med SMM utarbeidet Haavind et tilsvar stevningen og dessuten et motsøksmål.

Utover høsten ble diverse prosess-skriv utvekslet mellom partene. På senhøsten og vinteren 2020-2021 ble det avholdt flere møter i SMM for å vurdere prosessrisiko og videre strategi. Advokaten i ØSE ble orientert om sakens utvikling, men opplevde ikke at hun hadde noen konkrete bestillinger å følge opp eller rolle i saken.

Saken var omfattende, bare stevningen var på ca. 3700 sider. Haavind mente at det kunne være hensiktsmessig å forsøke å løse saken ved hjelp av mekling, også av prosessøkonomiske årsaker. En domstolsbehandling ville bety flere uker i rettsapparatet med dertil høye omkostninger. Direktør for SMM, seksjonsleder for utbygging, teamleder for utbygging vest og prosjektjuristen besluttet derfor at mekling var verdt å prøve. I samarbeid med Entreprenørs advokat fant Haavind en utenomrettslig megler, og avtale om mekling ble inngått 26. mars 2021. Avtalen ble signert av direktøren for SMM.

Mekling skulle ha funnet sted i begynnelsen av april, men ble utsatt i to uker fordi entreprenørs advokat ble syk.

Forut for meklingen diskuterte direktør for SMM, seksjonsleder utbygging, prosjektleder og prosjektjuristen rammen for en avtale om endelig sluttoppgjør. De mente at de hadde mandat/fullmakt til å inngå avtale om sluttoppgjør så lenge det var innenfor den vedtatte kostnadsrammen på 710 MNOK (FTS 114/18). Videre mente de at det først var dersom forhandlingene medførte fare for overskridelse av kostnadsrammen at saken måtte løftes til ny politisk behandling, og nye fullmakter innhentes.

Mekling fant sted den 17. og 18. april 2021, i Haavinds lokaler i Oslo. Prosjektleder og prosjektjuristen var til stede fra fylkeskommunen. Prosjektjuristen hadde med skriftlig fullmakt fra



teamleder utbygging vest (fordi han hadde budsjettansvar på prosjektet). Forut for meklingen hadde de involverte i SMM diskutert hvem fullmakten til prosjektjuristen skulle komme fra. De mente at den kunne ha gått fra både direktør for SMM, seksjonsleder utbygging og teamleder, men besluttet at teamleder skulle sende den.

Teamleder var tilgjengelig per telefon under forhandlingene.

Underveis i meklingen steg nivået på løsningsforslaget, sammenliknet med hva SMM på forhånd hadde sett for seg. Dette skyldtes at kravene fra Entreprenør i større grad ble dokumentert, noe mekler påpekte at økte fylkeskommunens prosessrisiko. Nytt nivå var høyere enn hva prosjektjuristen hadde fullmakt til å inngå avtale om, hun ringte derfor både direktør for SMM, teamleder for utbygging vest og seksjonsleder for utbygging for å undersøke om hennes fullmakt skulle økes. Etter avklaring med seksjonsleder for utbygging og direktør for SMM, ga teamleder for utbygging vest prosjektjuristen skriftlig fullmakt til å inngå forliksavtale på det nivået mekler anbefalte. Ifølge budsjettansvarlig i SMM medførte forliket at total prosjektkostnad ble liggende ca. 5 MNOK under totalrammen på 710 MNOK<sup>4</sup>. Det ble ikke tatt noen forbehold i forliket.

Dagen etter at forliksavtale var inngått, i forbindelse med at resultatet av forliket ble kommunisert ut til de som kjente til saken i fylkeskommunen, mottok prosjektgruppa informasjon fra advokaten i ØSE om at ingen av de som hadde vært involvert i forliksforhandlingene hadde fullmakt til å inngå forlik, og at saken skulle ha vært behandlet i fylkestinget. De involverte fra SMM, inkludert direktør, sier at de ikke var kjent med denne delen av fylkeskommunens delegeringsreglement på dette tidspunktet. De understreker at for dem har rammen på 710 MNOK (FTS 114/18) vært førende for hele saken, og at de ikke var klar over at en rettslig prosess fratok prosjektet disponeringsmyndigheten over den avsatte budsjetterammen.

Fylkesdirektøren<sup>5</sup> hadde ikke vært informert om meklingen, men ble nå involvert i arbeidet med å forberede fjernmøte i fylkesutvalget for å få en godkjenning av forliket i mangel av fullmakt.

I fjernmøte den 21.04.2021 benyttet fylkesutvalget sin myndighet<sup>6</sup> til å fatte hastvedtak til å gi fullmakt til å inngå forlik. I fylkesrådmannens vurdering av saken fremgår det:

*Fylkesrådmannen erkjenner at det kunne vært gitt orientering om saksforholdene på et tidligere tidspunkt, tilsvarende på et tidligere tidspunkt bedt om fullmakt til å inngå forlik. Fylkesrådmannen beklager dette og vil sørge for at rutinene etterleves i fremtiden.*

Fylkestinget ble orientert om saken i fylkestingsmøte den 19.5.2021.

---

<sup>4</sup> Dette prosjektregnskapet er ikke revidert av revisor.

<sup>5</sup> I tiden mellom mottatt forliksklage og beslutning om mekling hadde fylkeskommunen fått en ny fylkesdirektør, da Lisbeth Eek overtok (som konstituert) i oktober 2020.

<sup>6</sup> Etter kommuneloven § 11-8

Kort tid etter at denne saken ble forlikt, ble det, i april-mai 2021, inngått forlik i en annen tvist SMM var involvert i; mellom fylkeskommunen og V AS. I V-saken ble fylkeskommunens delegeringsreglement fulgt, ved at SMM forut for forliksforhandlingene tok kontakt med fylkesdirektør, som innkalte fylkesutvalget til et hastemøte. I hastemøtet ga fylkesutvalget direktør for SMM, via fylkesordfører, fullmakt til å inngå forlik.

I samtale med revisor har fylkesdirektøren uttalt at han har planer om å revidere delegeringsreglementet i nær fremtid.

## 4. Problemstilling 2 - fullmakter

Hvilke fullmakter er gitt til å innlede rettslig prosess, innlede forhandlinger om forlik og inngå forlik?

### 4.1. Rettslig utgangspunkt

Fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen, og treffer endelige avgjørelser på vegne av fylkeskommunen hvis ikke noe annet følger av lov, jf. kommuneloven § 5-3. Av bestemmelsens annet ledd går det frem at fylkestinget kan delegerer myndighet til andre folkevalgte organer, fylkesordføreren eller fylkesdirektøren innenfor rammene av kommuneloven eller annen lov.

Delegering er en form for tildeling av fullmakt. Det betyr at den man delegerer til, kan treffe beslutninger og foreta disposisjoner innenfor delegeringsvedtakets rammer på vegne av det delegerende organ, og med samme rettsvirkninger som om det var truffet av dette.

Av kommuneloven § 5-6 følger det at fylkesutvalget kan få tildelt vedtaksmyndighet i alle saker hvis ikke noe annet følger av lov. Særlig i fylkeskommunene og de større kommunene har det vært tradisjon for delegeringsreglementer som til dels går svært langt i retning av å overlate avgjørelsesmyndighet til fylkesutvalg og formannskap.

Det følger av kommuneloven § 6-1 at ordføreren kan få tildelt myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning og treffe vedtak i hastesaker etter § 11-8 første ledd.

Det følger av kommuneloven 13-1 at gi kommunedirektøren kan få myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Forarbeidene til kommuneloven sier at hva som ligger i «prinsipiell betydning» beror på en konkret vurdering. I lovforarbeidene uttales at «hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, og ut fra kommunens eller fylkeskommunens størrelse, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønsmessige sidene av den aktuelle avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruksjer eller tidligere praksis.»

I praksis vil gjerne den alt overveiende del av beslutningsmyndigheten i fylkeskommuner bli utøvd av andre enn fylkestinget – av nemnder, utvalg, fylkesordfører eller administrasjonen. Slik beslutningsmyndighet forutsetter imidlertid at det foreligger et delegeringsvedtak fra fylkestinget, og eventuelt et vedtak om videredelegering fra den som er tildelt myndighet av fylkestinget. Det siste er først og fremst aktuelt når fylkesdirektøren fordeler arbeidsoppgaver til sin underordnede.

Kommuneloven § 11-8 omhandler hastesaker. Her følger det at fylkestinget kan gi fylkesutvalget eller fylkesordføreren myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle ha vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig å treffe et vedtak så raskt at det ikke er tid til å innkalle det organet

som skulle ha avgjort saken. En melding om slike vedtak skal legges fram i det neste møtet i det organet som skulle ha avgjort saken.

Kommuneloven § 5-14 sier at det er fylkestinget selv som skal fastsette et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres. Reglementet skal være vedtatt innen 31. desember året etter at fylkestinget ble konstituert. Det sist fastsatte reglementet og eventuelle andre vedtak om delegering og innstillingsrett gjelder inntil et nytt reglement er fastsatt.

## 4.2. Delegeringsreglement

Fylkeskommunen har flere delegeringsreglementer som er vedtatt på ulike tidspunkt. Noen ble vedtatt av fellesnemda i 2019, før de to fylkeskommunene ble sammenslått, andre er vedtatt i fylkestinget i 2020. Vi lister opp vedtatte delegeringer av fullmakter i kronologisk rekkefølge:

- Fellesnemda 13/19: Reglement for delegering av ansvar og myndighet mellom politiske organer og fra politiske organer til fylkesrådmannen. Dette reglementet inneholder:
  - Generelle regler om delegasjon
  - Delegering av myndighet fra fylkestinget til politiske organer
- Fellesnemnda 36/19: Delegering av myndighet fra fylkestinget til hovedutvalgene
- Fellesnemnda 108/19: Fylkesordførers myndighet
- Fylkestinget 35/19: Reglement for delegasjon av myndighet til fylkesrådmannen
- Fylkestinget 176/20: Reglement for delegering av reglement av myndighet til fylkesrådmannen og til øvrige folkevalgt organ iht. særlovgivning
- Fylkestinget 176/20: Delegering av myndighet fra fylkestinget til fylkesordfører

Generelt vil en delegasjon av fullmakt gjelde frem til delegerende organ fatter nytt delegasjonsvedtak. Delegeringsreglementene som fellesnemnda vedtok, trådte i kraft da fylkestinget for den nye fylkeskommunen konstituerte seg.

### 4.2.1. Generelle regler om delegering

I *Generelle regler om delegering* står det innledningsvis at reglementet er utarbeidet på grunnlag av kommuneloven fra 1992, men at punktet vil oppdateres når de forskjellige delene av kommuneloven trer i kraft<sup>7</sup>.

Det følger av reglementets pkt. 2 at all delegering til fylkeskommunal administrasjon skjer til fylkesdirektøren. Innenfor fylkestingets myndighetsområde kan fylkestinget og andre underordnede organer gi fylkesdirektøren myndighet til å avgjøre og treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell

---

<sup>7</sup> De ulike delene av kommuneloven av 2018 trådte i kraft på ulike tidspunkt. Store deler av den (blant annet de generelle bestemmelsene i loven, og bestemmelsene om folkevalgte og administrasjonen) trådte i kraft høsten 2019, blant annet økonomibestemmelsene trådte i kraft 1.1.2020, mens reglene om internkontroll trådte i kraft først 1.1.21.

betydning, såfremt ikke annet fremgår av lov, forskrift, regler eller reglement vedtatt av fylkestinget. Fylkesdirektøren skal selv, innen rammer fastsatt av det delegerende organ, utarbeide retningslinjer for delegering og utøvelsen av delegert myndighet.

Av reglementets pkt. 5 følger det at delegert myndighet kan videredelegeres, med mindre annet er uttrykkelig bestemt.

#### **4.2.2. Delegasjon fra fylkestinget til fylkesutvalget**

Delegasjon av myndighet fra fylkestinget til fylkesutvalget følger av *Reglement for delegering av ansvar og myndighet mellom politiske organer og fra politiske organer til fylkesrådmannen*, vedtatt av fellesnemnda i januar 2019. Reglementet lister opp hvilke saker fylkesutvalget har fått myndighet til å behandle og fatte vedtak i, med det forbehold at saken ikke er av prinsipiell betydning. Verken innledning av rettslig prosess, innledning av forhandlinger om forlik eller beslutning om å inngå forlik er delegert til fylkesutvalget.

Dokumentet fremstår ikke som helt ferdig, blant annet står det at fylkesutvalget kan ta stilling til «Oppgaver og ansvar etter særlovgivningen slik det er delegert av fylkestinget i kapittel x.»

Reglementet viser også til fylkesutvalgets hastefullmakt etter kommuneloven § 13<sup>8</sup>, som sier at fylkesutvalget kan treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet organ, herunder fylkestinget, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle til dette.

#### **4.2.3. Delegasjon fra fylkestinget til fylkesordfører**

Fellesnemnda delegerte følgende myndighet til ordfører 24.9.19 i sak 108/19.

##### **§ 1 Fylkeskommunens rettslige representant**

*Fylkesordfører er fylkeskommunens rettslige representant og underskriver selv på vegne av fylkeskommunen med mindre myndigheten er tildelt andre.*

##### **§ 2 Forslagsrett**

*Fylkesordfører har møte-, tale- og forslagsrett i alle fylkeskommunale folkevalgte organer. I kontrollutvalget har fylkesordfører likevel bare møte- og talerett. Fylkesordfører har stemmerett bare i de fylkeskommunale folkevalgte organer der han eller hun er valgt som medlem.*

##### **§ 3 Hastekompetanse**

*Fylkesutvalget er tildelt hastekompetanse etter kommuneloven § 11-8. Fylkesordfører kan imidlertid bare treffe vedtak i hastesaker etter kommuneloven § 11-8 i situasjoner eller ved ferieavvikling der fylkesutvalget ikke kan samles tidsnok før en avgjørelse må fattes. Slik*

---

<sup>8</sup> Ny kommunelov § 11-8

*myndighet gjelder kun dersom det viser seg praktisk umulig å avvikle fjernmøte eller skriftlig saksbehandling via epost eller lignende.*

#### **§ 4 Opprettelse av utvalg**

*Fylkesordfører kan opprette utvalg som skal forberede saker som ikke har prinsipiell betydning.*

#### **§ 5 Fylkesordførers myndighet ved bruk av rettsmidler**

*Myndighet til å reise søksmål og/eller inngå utenrettslig forlik delegeres fylkesordfører, men i prinsipielle saker til fylkesutvalget.*

*Myndighet til å begjære anke delegeres til fylkesordføreren, men i prinsipielle saker til fylkesutvalget.*

*Myndighet til å inngå forlik i prosess for domstolene delegeres til fylkesordføreren, i prinsipielle saker til fylkesutvalget.*

*Myndighet til å gi fullmakt til partsrepresentant delegeres fylkesordfører.*

Denne delegasjonen gjaldt fram til fylkestinget fattet nytt vedtak om delegering av fullmakt til ordfører 15.12.20, i sak 176/20. Ordfører blir her delegert følgende myndighet:

*Fylkesordfører er i medhold av kommuneloven § 6-1 annet ledd rettslig representant for fylkeskommunen og underskriver på fylkeskommunens vegne hvis ikke myndigheten er tildelt andre.*

*Fylkesordfører har som følge av dette*

- *myndighet til å reise søksmål samt erklære anke eller kjæremål, samt andre prosesshandlinger som inngå forlik og forlenge søksmålsfrister mv. i kurante saker, - som evt. gjelder betaling av penger eller verdier som kan måles i penger, som påfører fylkeskommunen utgifter/tap over kr. 500.000,- begrenset oppad til kr. 1 mill.*
- *myndighet til å underskrive på fylkeskommunens vegne hvis ikke myndigheten er tildelt andre.*
- *myndighet til å anmelde straffbare handlinger og begjære påtale av straffbare handlinger der fylkeskommunen er fornærmet, skadelidt eller berørt på annen måte.*

*Fylkesordfører er med hjemmel i kommuneloven § 6-1, fjerde ledd delegert myndighet til å*

- *treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning*
- *treffe vedtak i hastesaker etter § 11-8 første ledd (når det er nødvendig å treffe et vedtak så raskt at det ikke er tid til å innkalle det organet som skulle ha avgjort saken)*
- *opprette utvalg som skal forberede saker som ikke har prinsipiell betydning.*

*Fylkesordføreren skal etter kommuneloven rapportere til fylkestinget om hvordan den delegerte myndigheten er benyttet.*

#### 4.2.4. Delegasjon fra fylkesting til fylkesdirektøren.

Fylkestinget delegerte først myndighet til fylkesdirektøren 17.12.19, i sak 35/19. Ny delegasjon ble vedtatt ett år senere av fylkestinget 15.12.20, i sak 176/20. Det siste delegasjonsvedtaket omfatter fylkestingets delegering til fylkesdirektøren iht. til særlovgivningen.

Hovedprinsippene for om fylkesdirektørens myndighet er stort lik i de to delegasjonsvedtakene. I delegeringsreglementenes § 3 er følgende vedtatt.

*Fylkesdirektøren har myndighet til å behandle og treffe vedtak i saker som er av faglig og forvaltningsmessig art. Dette gjelder med mindre myndigheten er lagt til et fylkeskommunalt organ, eller saken bør behandles politisk på grunn av prinsipiell, økonomisk eller politisk betydning.*

*Fylkesrådmannen har myndighet til å inngå og heve avtaler/kontrakter på vegne av fylkeskommunen, med mindre myndigheten er lagt til et fylkeskommunalt organ, eller saken bør behandles politisk på grunn av prinsipiell, økonomisk eller politisk betydning. Fylkesrådmannen har delegert myndighet til å underskrive avtaler i de fleste tilfellene fylkesrådmannen også har myndighet til å inngå avtalen. Når det gjelder omfanget av avtalekompetansen vises det til Økonomireglementet.*

Fylkestinget delegerte ikke myndighet etter tvisteloven i delegasjonsvedtaket fra desember 2019. Slik myndighet ble først gitt i delegasjonsvedtaket som ble fattet ett år senere, i desember 2020. I delegeringsreglementet vedtatt i 2020, i § 9, om fordeling av annen myndighet, herunder saker etter tvisteloven, står det at følgende saker skal legges frem for fylkesutvalget

- *spørsmål om stevning tvistesaker som er en direkte følge av vedtak i folkevalgte organ, eller har større økonomisk innvirkning på fylkeskommunen, eller reiser prinsipielle spørsmål, samt i uavklarte saker mellom fylkeskommunen og andre offentlige instanser. Tilsvarende gjelder spørsmål om anke eller kjæremål og krav om gjenopptaking av slike saker.*

Av samme bestemmelse følger det at fylkesrådmannen er delegert myndighet til å

- *reise søksmål, samt erklære anke eller kjæremål samt foreta andre prosesshandlinger som inngå forlik og forlenge søksmålsfrister mv i kurante saker om små beløp opp til kr. 500 000. Det samme gjelder vedrørende hastesaker.*
- *håndtere saker som er brakt inn for domstolene ved søksmål mot fylkeskommunen i den grad tidligere vedtak i fylkesutvalget eller fylkestinget gjør det klart hva som er fylkeskommunens realitetsstandpunkt.*
- *møte i forliksrådet og andre tvisteløsningsorganer og inngå avtale.*
- *å møte i rettsmekling for domstolen og inngå avtale.*
- *å engasjere eksterne juridiske bistand.*



I forlengelsen av nevnte bestemmelse følger det at spørsmål om stevning i tvistesaker som er den direkte følge av vedtak i folkevalgt organ, eller har større økonomisk innvirkning på fylkeskommunen, eller reiser prinsipielle spørsmål, samt i uavklarte saker mellom fylkeskommunen og andre offentlige instanser skal legges frem for fylkesutvalget.

#### **4.2.5. Administrativ delegasjon (fra fylkesdirektøren)**

Fylkeskommunen har også et administrativt delegeringsreglement, som omhandler delegasjon av fullmakter fra fylkesdirektøren til øvrige ansatte i fylkeskommunen. Dette dokumentet har tittelen *Delegasjon, Oversikt over delegasjon og grunnprinsipper for ansatte i Vestfold og Telemark fylkeskommune*. Reglementet ble behandlet i FLG (fylkeskommunens ledergruppe) i februar 2020, og ble lagt ut på fylkeskommunens intranettsider 5.5.2020.

Reglementet sier innledningsvis at fylkestinget har delegert myndighet til fylkesrådmannen i vedtatt delegeringsreglement for Vestfold og Telemark fylkeskommune. Fylkesrådmannens myndighet beskrives blant annet slik:

*Fylkesrådmannen har fått delegert myndighet til å behandle og treffe vedtak i saker som er av faglig og forvaltningsmessig art innenfor fylkeskommunens virksomhetsområder som følger av lov eller vedtak. Dette gjelder med mindre myndigheten er lagt til et fylkeskommunalt organ, eller saken bør behandles politisk på grunn av prinsipiell, økonomisk eller politisk betydning. Myndigheten gjelder saker av administrativ karakter, saker av mindre rekkevidde og rutinemessig karakter. Myndigheten omfatter å iverksette, veilede, samarbeide, behandle og fatte avgjørelser og vedtak av lovpålagte eller vedtatte oppgaver. Alle avgjørelser som krever utøving av et politisk skjønn må treffes av folkevalgt organ.*

Videre:

*Fylkesrådmannen avgjør selv videre delegering. Fylkesrådmannens myndighet etter Delegasjonsreglementet og etter kommuneloven samt andre særlover med tilhørende forskrifter delegeres videre nedover i administrasjonen slik det fremkommer i dette dokumentet.*

For å tydeliggjøre hvilke muligheter og rammer som ligger for de ulike stillingene i fylkeskommunen beskrives følgende nivå i organisasjonen:



Nivå	Beskrivelse	Organisasjonsnivå
0	Fylkesrådmann	
1	Direktør	Sektor
1	Utviklingsleder	Utviklingsenhet
2	Virksomhetsleder	Virksomhet
2	Seksjonsleder	Seksjon
3	Teamleder	Team

Figur 3 Nivåer i fylkeskommunens administrasjon

Av reglementets pkt. 2.3 Nivå 1: Direktører og utviklingsledere (medlemmer at fylkesrådmannens ledergruppe) følger

*Direktører og utviklingsledere er delegert fylkesrådmannens myndighet innen sitt ansvarsområde med mindre annet følger av lov eller vedtak.*

I samme avsnitt står det at direktør har budsjettansvar, herunder ansvar for å utarbeide budsjettforslag og følge fastsatt budsjett.

#### **4.2.6. Administrativ videre delegasjon (fra direktør i Samferdsel, miljø og mobilitet)**

Direktør for SMM har utarbeidet Reglementet Delegerte fullmakter fra Samferdsel, miljø og mobilitet. Reglementet er datert 7.5.2020, og lister opp fullmakter delegert fra direktør for Samferdsel, miljø og mobilitet. Innledningsvis i reglementet går frem

*Dette dokumentet inneholder en oversikt over de fullmaktene Samferdsel, miljø og mobilitet er tildelt i forbindelse med de oppgavene som skal løses på fylkesvei. I utgangspunktet er alle fullmaktene delegert politisk til fylkesrådmannen. Fullmaktene kan delegeres videre i organisasjonen og dette dokumentet viser delegeringer fra direktør for Samferdsel, miljø og mobilitet til seksjonsledere, teamledere, byggeledere, jurister og grunnerververe.*

Videre fremgår

*På denne bakgrunn nedfelles følgende overordnede prinsipper*

- *Uavhengig av tildelte fullmakter, skal prinsipielle og policypregede spørsmål og spørsmål av stor betydning for fylkeskommunen og omgivelsene, legges frem for overordnet linjeleder, eventuelt helt frem til rådmannen.*

...

- *Avtaler som på en eller annen måte forplikter etaten (økonomisk eller rettighetsmessig), og som ikke ligger innenfor delegerte fullmakter, eller som er av stor prinsipiell betydning, skal klareres med direktør. Direktør må vurdere om saken eventuelt skal legges frem for rådmann.*

Videre i reglementet går det blant annet frem at seksjonsleder og teamleder har fullmakt til å kontraktsignere investeringskontrakter under 200 MNOK, mens seksjonsleder har fullmakt til å signere over 200 MNOK. Med «signere» skal også forstås oppfølging av kontrakt.

### 4.3. Økonomireglement

Ifølge kommuneloven § 14-2 skal fylkestinget vedta regler for økonomiforvaltningen, dvs. økonomireglement. Fylkestinget vedtok økonomireglement for fylkeskommunen i sak 1/20. Økonomireglementet inneholder flere delreglement:

- Reglement for delegering av disponeringsfullmakt og myndighet i økonomisaker (budsjettreglement)
- Reglement for finans- og gjeldsforvaltning
- Reglement for anskaffelser
- Reglement for investeringer
- Reglement for attestasjon og anvisning
- Reglement for årsavslutning
- Reglement for resultatvurdering

Fylkesdirektørens disponeringsfullmakt følger budsjettreglementet. Driftsbudsjettet leges fram som nettobevilgning på rammeområdene (sektorene). Sektorene og den enkelte virksomhet kan disponere midler innenfor tildelt budsjettamme, så lenge dette ikke bryter med intensjonene i fylkestingets budsjettvedtak eller andre politiske vedtak. Fylkesdirektøren kan omfordele budsjettet innenfor den enkelte sektor så lenge det er i samsvar hovedutvalgets intensjoner og føringer. Fylkesdirektøren kan delegere denne fullmakten til lavere nivå.

Fylkestinget vedtar investeringsbudsjettet på sumnivå per sektor. Hovedutvalgene kan omfordele midler innenfor sumnivå. Prosjekter som er over EØS-terskelverdi vedtas på prosjektnivå.

Det følger av reglement for investeringer, pkt. 5.4.4, at reglementet gjelder for fylkesvegprosjekter så langt det passer, og videre at det skal utarbeides egne regler for fylkesvegprosjekter når ny organisasjon er etablert i den nye fylkeskommunen.

Vi gjengir ikke hele investeringsreglementet, men hovedregelen er at fylkesdirektøren har fullmakt til å investere innenfor de rammer som er vedtatt i budsjettet. Fylkesdirektøren kan delegere fullmakt til en sektor til å prioritere tiltak innenfor en gitt ramme.

## 5. Delegasjon i tvisten mellom fylkeskommunen og Entreprenør

Myndighet til å innlede rettslig prosess, innlede forliksforhandlinger og inngå forlik ligger i utgangspunktet hos fylkestinget. Men som det går frem at reglementene vi har nevnt i kap. 4, så er fylkestingets myndighet i visse tilfeller delegert.

På tidspunktet da det ble *innledet rettslig prosess*, det vil si da fylkeskommunen mottok forliksklagen, den 28.2.2020, gjaldt delegeringsreglementet som ble vedtatt i fellesnemnda i september 2019, om delegering av fullmakt til ordfører. Dette reglementet ga ordfører myndighet til å reise søksmål og forlike saker. Reglementet sier ikke noe spesifikt om myndigheten til å svare opp et søksmål, men siden en slik prosesshandling ligger så tett opp til de øvrige handlingene som nevnes, er det naturlig å forstå reglementet slik at adgangen til å svare opp et søksmål også omfattes. Reglementet oppstiller ingen sumbegrensning i ordførers myndighet, men oppstiller en mer kvalitativ grense, ved at «prinsipielle saker» skal behandles av fylkesutvalget. Hva som ligger i «prinsipielle saker» defineres ikke nærmere i reglementet.

Da SMM mottok forliksklagen ble denne, sammen med bakgrunnsinformasjon om saken, videresendt til ordfører. Ordfører svarte SMM at det ikke var aktuelt å gå med på kravet i forliksklagen. Denne korrespondansen viser at ordfører var involvert i saken på tidspunktet da rettslig prosess ble innledet, ved at det ble besluttet å svare opp forliksklagen. Med det forbehold at vi ikke har tatt stilling til hvorvidt aktuelle sak er prinsipiell, så er innledning av rettslig prosess i samsvar med delegeringsreglementet som var gjeldende på dette tidspunktet.

Når det gjelder adgangen til å *innlede forliksforhandlinger* og *inngå forlik*, så fant dette sted i april 2021, det vil si etter at fylkestinget hadde fattet nytt vedtak om delegering av fullmakt til ordfører, i desember 2020. Dette reglementet gir ordfører myndighet til å inngå forlik i kurante saker som påfører fylkeskommunen tap inntil 1 MNOK. Samme reglement gir fylkesdirektør myndighet til å inngå forlik i kurante saker som påfører fylkeskommunen tap inntil 0,5 MNOK. Reglementet sier ikke noe spesifikt om adgangen til å innlede forliksforhandlinger.

I aktuelle sak var nivået i forliksforhandlingene betydelig høyere enn summene som nevnes i reglementet fra 2020, noe som medfører av hverken fylkesordfører eller fylkesdirektør hadde fullmakt til å inngå forlik, uavhengig av hvorvidt saken var å betrakte som «kurant». I og med at ikke fylkesdirektøren hadde fullmakt til å inngå forlik, så vil heller ingen andre nedover i administrasjonen ha slik fullmakt. Inngåelse av forlik skulle derfor ha vært behandlet av fylkestinget i henhold til delegeringsreglementet.

I en så stor organisasjon som Vestfold og Telemark fylkeskommune er det viktig med et sammenhengende og tydelig delegasjonsreglement som er kjent i hele organisasjonen.

Videre er det behov for en oppdatering av fylkeskommunens økonomireglement, der også reglene for fylkesveiinvesteringer bør implementeres. Pkt. 5.5.4 viser i dag til at investeringer i fylkesvei følger økonomireglementet så langt det passer, og at egne regler for fylkesveiinvesteringer må utarbeides.

## Litteratur og kildereferanser

### Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

### Fylkeskommunens dokumenter

Diverse reglementer (innenfor delegasjon, økonomi og saksbehandling) i fylkeskommunen

### Bøker

Kommuneloven med kommentarer

### Andre dokumenter

TKR-rapport 700 040 – Fylkesveg 32 Gimlevegen – Augestadvegen (forvaltningsrevisjon)

## Vedlegg 1: Fylkesdirektørens uttalelse



Vestfold og Telemark  
FYLKESKOMMUNE

Til: Vestfold og Telemark revisjon IKS

Fra: Vestfold og Telemark fylkeskommune v/fylkesdirektør

Dato: 02.11.2021

### **Fylkesdirektørens uttalelse til revisjonsrapport om rettslige prosesser og forlik-fullmaktsforhold**

Som det fremkommer av rapporten er den aktuelle saken en av flere omfattende saker som ble overtatt fra Statens Vegvesen og avsluttet i den nye organisasjonen for samferdsel i fylkeskommunen.

En løsning på den pågående konflikten i henhold til praksis hos Statens Vegvesen og innenfor de politisk vedtatte rammer var naturlig for de involverte, men da det ble klart at dette var et avvik i henhold til reglementet, ble praksis umiddelbart korrigert på parallelle saker. Det er viktig å understreke at selv om det erkjennes at revidert reglement ikke ble fulgt i saken er resultatet av den utenomrettslige meklingen mellom partene en avtale som totalt sett er gunstig for fylkeskommunen.

Rapporten peker på flere viktige læringspunkter. Flere av disse er allerede blitt implementert eller er under implementering. Generell opplæring er forsterket og spesielt med tanke på at ansatte som ikke har erfaring fra fylkeskommunen kommer raskt inn i gjeldene regler og praksis. Det ligger også i disse sakenes natur at de kan foregå over en lang periode og at det derfor kan skje endringer i reglementer i løpet av prosessen som i denne saken. Distribusjon og informasjon om konsekvensene av endring i reglementene er også et viktig fokusområde.

Overtakelsen av veiadministrasjonen fra Statens Vegvesen har medført en helt ny organisasjon og nye oppgaver for fylkeskommunen og fylkesdirektøren vil fremover også vurdere revisjon av reglementene for å tilpasse disse på en hensiktsmessig måte til denne nye virksomheten.

Mvh

Arve Semb Christophersen, Fylkesdirektør

## Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Vår undersøkelse startet opp ved e-post til fylkesdirektøren av 2.9.2021.

Selv om vår undersøkelse ikke er en forvaltningsrevisjon så er den gjennomført på en måte som skal sikre at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

### Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden 2.9.2021 til 22.10.2021.

#### Innsamling av data

Hovedmetodene i denne rapporten er dokumentanalyse og intervjuer. Vi har mottatt dokumentasjon fra fylkeskommunen, og også hentet relevante dokumenter fra fylkeskommunens egen nettside.

En svakhet med dokumentgjennomgang er at dokumentene kan være utdaterte eller leses feil. Denne risikoen blir redusert gjennom intervjuer omkring dokumentene.

Vi har intervjuet ansatte i fylkeskommunen, samt fylkesordfører. Muntlige opplysninger er nedtegnet og oversendt intervjuobjektet for verifisering.

### Personopplysninger

I forbindelse med denne undersøkelsen har vi behandlet personopplysninger som navn, stilling og epostadresse til ansatte i fylkeskommunen. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd. Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside [vtrevisjon.no](http://vtrevisjon.no).

### God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Selv om dette ikke er en forvaltningsrevisjon, men en undersøkelse, har vi tilstrebet oss på å gjennomføre, dokumentere, kvalitetssikre og rapportere undersøkelsen i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.<sup>9</sup>

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.<sup>10</sup> Denne undersøkelsen er kvalitetssikret i samsvar

---

<sup>9</sup> God kommunal revisjonsskikk kommer til uttrykk først og fremst i RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

<sup>10</sup> ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester

med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 002 – i den grad kravene er anvendelige.





# På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av  
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: [post@vtrevisjon.no](mailto:post@vtrevisjon.no)

[www.vtrevisjon.no](http://www.vtrevisjon.no)