

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 5-2021

HABILITET OG ROLLER

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
NORDRE LAND KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

16. april 2021
2021-483



FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Habilitet og roller* som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Norde Land kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (Kommunelovens § 23-3.).

Prosjektarbeidet er utført i perioden desember 2020 til mars 2021 av forvaltningsrevisor Birgitte Ulimoen Bue og oppdragsansvarlig revisor Reidun Grefsrud. Oppdragsansvarlig revisor Kristian Lein har kvalitetssikret rapporten.

Utkast til rapport er sendt ordføreren og kommunedirektøren til uttalelse. Svarene fra kommunen er vedlagt rapporten.

Lillehammer, 16. april 2021.



Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig revisor



Birgitte Ulimoen Bue
Prosjektansvarlig revisor

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD.....	2
INNHALDSFORTEGNELSE	3
SAMMENDRAG.....	4
1 INNLEDNING.....	6
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	6
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	6
1.3 PÅSTANDENE I NOTATET FRA TIDLIGERE LEDER FOR SAMFUNNSUTVIKLING OG DRIFT	7
2 METODE	8
3 REVISJONSKRITERIER.....	10
3.1 HABILITET OG ÅPENHET (PROBLEMSTILLING 1).....	10
3.2 ROLLER- OG ANSVARSFORDELING (PROBLEMSTILLING 2).....	15
4 HABILITET	19
4.1 HABILITET OG ÅPENHET I FORBINDELSE MED POLITISK BEHANDLING AV SAKER I NORDRE LAND	19
4.2 REVISJONENS VURDERING	24
5 ROLLE- OG ANSVARSFORDELING	27
5.1 SAKSBEHANDLING OG ROLLEFORSTÅELSE.....	27
5.2 REVISJONENS VURDERING	31
6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	33
6.1 KONKLUSJONER.....	33
6.2 ANBEFALINGER.....	34
REFERANSER.....	36
VEDLEGG KOMMUNEDIREKTØREN UTTALELSE.....	37
VEDLEGG ORDFØRERENS UTTALELSE.....	38

SAMMENDRAG

Formålet med prosjektarbeidet har vært å gjennomgå påstandene i et notat skrevet av tidligere leder for samfunnsutvikling og drift. Revisjonen har hatt fokus på om det er forhold som tyder på at det har skjedd brudd på etterlevelse av habilitetsbestemmelser og kommunens etiske retningslinjer. Revisjonen har også undersøkt om det var forhold som tilsa at det har vært uheldige interessekonflikter og/eller rollekombinasjoner, eventuelt en uklar rolle- og ansvarsfordeling mellom administrasjonen og folkevalgte.

Revisjonen utarbeidet to problemstillinger som rapporten baserer seg på:

1. Foreligger det omstendigheter i forbindelse med politisk behandling av saker som gjelder utbygging av Synnfjell, som kan svekke tilliten til at beslutninger er fattet på et uavhengig og upartisk grunnlag?
2. Har det vært en tilstrekkelig avklart rolle- og ansvarsfordeling mellom administrasjon og politikerne i behandlingen av saker som gjelder utbygging av Synnfjell?

Revisjonsprosjektet er gjennomført med en kombinasjon av intervjuer og dokumentgjennomgang.

I forvaltningsrevisjon benytter vi revisjonskriterier. Hensikten med revisjonskriterier er at det skal settes opp noen autoritative standarder som kommunens praksis kan måles opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene i rapporten er hovedsakelig hentet fra forvaltningsloven, kommuneloven, anbefalinger fra KS og kommunens reglement.

For den første problemstillingen var revisjonens vurdering, basert på gjennomgang av saker og intervju, at politikerne i Nordre Land er opptatt av at ingen som er inhabile skal delta i behandlingen av politiske saker. Revisjonen mener at inhabilitet hos medlemmer i kollegiale organer i stor grad avgjøres i møter og protokolleres. Vi har bare funnet en sak hvor vi har påpekt at habiliteten burde vært vurdert. Gjennomgåtte saker viste imidlertid at det ikke alltid meldes fra om inhabilitet i god tid før politiske møter slik at vara kan innkalles. Det vises ikke alltid til konkret hjemmel for inhabilitet i møteprotokollene, og vår gjennomgang viste at i de fleste av saker er det ikke gitt noen nærmere begrunnelse for inhabiliteten.

Åpenhet om politikernes verv og økonomiske interesser er viktig for å ha tillit til at beslutninger fattes på et uavhengig grunnlag. Revisjonen mener at informasjonen vi har fått tilsier at politikerne i Nordre Land kommune er åpne om sine verv og økonomiske interesser når det gjelder de politiske møtene. Politikerne og ansatte i administrasjonen vi har snakket med gir uttrykk for at de i liten grad er kjent med KS sitt styrevervregister til å synliggjøre verv og økonomiske interesser.

For den andre problemstillingen, om det var et tilstrekkelig avklart rolle- og ansvarsfordeling mellom administrasjon og politikerne i behandlingen av saker som gjelder utbygging av Synnfjell, fant revisjonen at ansatte og politikere er enige om hva som er den formelle rolle- og ansvarsfordelingen. Politikere og ansatte er enige om at det er kommunedirektørens ansvar at saksutredninger og innstilling til vedtak baseres på et faglig og rettslig grunnlag. Gjennomgangen vår viste at politikere ikke tar direkte kontakt med saksbehandlere, og at administrasjonen ikke føler seg presset av politikere når de skriver saksutredninger. Revisjonens gjennomgang

viste likevel at det har vært noen utfordringer i samarbeidet mellom administrasjon og politikerne i behandlingen av saker om Synnfjell.

Revisjonen fant at uenigheten mellom administrasjonen og politikerne har dreid seg om innholdet i og kvaliteten på administrasjonens saksutredninger. Politikerne mener de er for detaljerte, at økonomiske konsekvenser er for dårlig utredet og at det i liten grad er utredet alternativer som viser handlingsrommet. Administrasjonen er opptatt av å se helheten og at utredningene skal være basert på faglige krav og hensyn. Sakene i Synnfjell har skapt et stort engasjement i kommunen, og sakene har vært kompliserte. Viljen til å bygge ut vil noen ganger komme i konflikt med lover og statlige og regionale retningslinjer. I dette krysningspunktet vil det kunne oppstå konflikter. Det at politikere er opptatt av at mulighetsrommet skal vises klart i sakene fra administrasjonen, tilsier at politikerne mener at saksfremleggene har et forbedringspotensial. Revisjonen mener det er positivt at det er satt i gang et arbeid med å forbedre saksutredningene, slik at forventningene mellom politikerne og administrasjonen kan avstemmes.

Revisjonen har inntrykk av at det har vært et problem i formannskapet at politikerne kan ha hatt en konfronterende tone overfor saksbehandlere i noen av møtene og at det derfor er viktig at møteledelsen tar ansvar for å bedre arbeidsklimaet i de politiske møtene, slik at respekten til hverandre opprettholdes. Arbeidet som har vært satt i gang for å gjennomgå samarbeidet mellom administrasjonen og politikerne virker som et godt tiltak for å bidra til klar rolle- og ansvarsfordeling i kommunen. Den kontakten som ordfører og kommunedirektør har, kan også brukes for å klargjøre rolle- og ansvarsfordelingen.

Med bakgrunn i de data som er samlet inn og revisjonens vurdering av disse opp mot revisjonskriteriene, har revisjonen følgende anbefalinger til kommunen:

- Det bør vurderes om det kan utarbeides en rutine for å sikre at habilitet blir meldt ifra om i god tid før møtene slik at det kan innkalles vara.
- Kommunen bør sikre at protokoller fra politiske møter inneholder konkret hjemmel for inhabilitet og det kan vurderes om vedtakene om habilitet bør begrunnes, dette vil bidra til etterprøvbarhet.
- For å bidra til mer åpenhet omkring verv og økonomiske interesser bør kommunen oppfordre politikere og ansatte til å registrere sine økonomiske interesser i KS sitt styrevervregister.
- Kommunen bør vurdere å etablere rutiner for å sikre at det skrives og journalføres referater fra møter om konkrete saker der administrasjonen og/eller folkevalgte deltar på møter med utbyggere eller andre innbyggere. Revisjonen viser til KS sin bok om tillit som gir informasjon om temaet.
- Kommunen bør vurdere hvordan de kan bedre samarbeidsklimaet i gjennomføringen av og ledelsen av formannskapsmøtene.
- For at administrasjon og politikere skal ha tillit til hverandre, så bør administrativ og politisk ledelse arbeide videre med rolle- og ansvarsfordelingen, herunder avklare forventninger til hva som er gode saksutredninger. De kan for eksempel bruke anbefalinger fra KS om «Råd for etikkarbeid» i kommunens videre arbeid med roller.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Bakgrunn for bestillingen er møte i formannskapet den 20.10.2020, hvor det i sak 138/20 ble fattet følgende vedtak:

«Det anmodes om at innholdet i brevet referert i Oppland Arbeiderblad skrevet av Kai S. Hekne blir gjennomgått av kontrollutvalget. Formannskapet ønsker at kontrollutvalget lager en plan på hvordan de tenker å gjennomføre dette. Formannskapet ser gjerne at dette blir gjort med ekstern bistand.»

Saken ble så behandlet i kontrollutvalget den 9.11.2020. Det ble fattet slik vedtak i sak 48/2020:

«Med bakgrunn i formannskapets anmodning bes Innlandet Revisjon IKS om å lage en plan for gjennomføring av en undersøkelse/forvaltningsrevisjon av de fremsatte påstandene i det mottatte brevet. Planen bes lagt frem på neste møte den 30.11.2020.»

Innlandet Revisjon IKS la frem prosjektplan om habilitet og roller i kontrollutvalget den 30.11.2020. Det ble fattet slik vedtak i sak 52/2020:

«Innlandet Revisjon IKS bes om å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt i tråd med den fremlagte prosjektplanen. Prosjektet skal besvare følgende spørsmål:

- a) Foreligger det omstendigheter i forbindelse med politisk behandling av saker som gjelder utbygging av Synnfjell, som kan svekke tilliten til at beslutninger er fattet på et uavhengig og upartisk grunnlag?*
- b) Har det vært en tilstrekkelig avklart rolle- og ansvarsfordeling mellom administrasjon og politikerne i behandlingen av saker som gjelder utbygging av Synnfjell?»*

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Bakgrunnen for saken er et notat som er sendt til politisk og administrativ ledelse, samt hovedtillitsvalgte i Nordre Land kommune. Notatet er skrevet av tidligere leder for samfunnsutvikling og drift, Kai Hekne. Han har opplyst til revisjonen at notatet ikke var ment som et offentlig dokument, men som et internt dokument som skulle belyse forhold han mente burde løses internt i kommunen.

Formålet med prosjektarbeidet er å gjennomgå påstandene i notatet, med fokus på om det er forhold som tyder på at det har skjedd brudd på etterlevelse av habilitetsbestemmelser og kommunens etiske retningslinjer. Revisjonen vil også undersøke om vi kan finne forhold som tilsier at det har vært uheldige interessekonflikter og/eller rollekombinasjoner, eventuelt en uklar rolle- og ansvarsfordeling mellom administrasjonen og folkevalgte. Undersøkelsen vil avgrenses til et utvalg saker som gjelder utbygging i Synnfjell.

Revisjonen har utarbeidet to problemstillinger som denne rapporten baserer seg på:

3. Foreligger det omstendigheter i forbindelse med politisk behandling av saker som gjelder utbygging av Synnfjell, som kan svekke tilliten til at beslutninger er fattet på et uavhengig og upartisk grunnlag?

4. Har det vært en tilstrekkelig avklart rolle- og ansvarsfordeling mellom administrasjon og politikerne i behandlingen av saker som gjelder utbygging av Synnfjell?

Siden Hekne i sitt notat kommer med påstander som gjelder politiker og entreprenør Geir Helge Frøslid, er fokuset i den første problemstillingen i noen grad på om det foreligger forhold rundt Frøslid som svekker tilliten til politiske beslutninger.

1.3 PÅSTANDENE I NOTATET FRA TIDLIGERE LEDER FOR SAMFUNNSUTVIKLING OG DRIFT

I notatet hevder tidligere leder for samfunnsutvikling og drift (Hekne) at politisk ledelse (formannskapet) praktiserer et uklart skille mellom kommersielle enkeltinteresser og offentlige samfunnsinteresser. Han viser primært til private partsinteresser som berøres av planlagt hytteutvikling i Synnfjell. Han hevder at kommunedirektørens saksbehandling blir påvirket av et tidvis uklart skille mellom formannskapets rolle og andre roller formannskapets medlemmer ivaretar privat.

I notatet er det spesielt vist til Geir Helge Frøslid, som er folkevalgt med plass i formannskapet og kommunestyret, i tillegg til at han privat har mange roller i kommunen. Hekne skriver at han registrerer at ordfører i stor grad har sammenfallende agenda med Frøslid i saker som berører Synnfjell. Han skriver videre: «Kommunedirektørens oppfyllelse av partsnøytral saksbehandling utfordres dog når ordføreren, med formannskapets aktive eller passive bifall, gir uttrykk for klare forventninger til kommunedirektørens innstilling i enkeltsaker som direkte eller indirekte kan tjene Geir Helges kommersielle interesser. Forholdet blir særlig pikant om Geir Helge deltar i politisk drøfting i saken; selv om hans habilitet formelt skulle bli vurdert innen vedtak fattes.»

Hekne skriver også at det er et polarisert arbeidsklima mellom politisk ledelse og fagavdelinger hos kommunedirektøren. Han skriver: «Et klima preget av tillitssvikt, dels uttrykt mistillit fra politisk ledelse, hvor partsnøytral, offentlig saksbehandling oppfattes satt under press – sett fra kommunedirektørens side.» Her viser han til formannskapsak 55/20, kommunestyresak 46/20 om reduserte byggesaksgebyr som motkonjunkturtiltak, og uformell prosess og politiske føringer i mars-april 2020 vedr. midlertidig byggestans i Synnfjell. Han skriver også at det foreligger et uformelt, politisk arbeidsgiverpress overfor fagavdelinger for plan, byggesak og teknisk drift.

Hekne skriver også at politisk ledelse trår over grensen i sin overordnede arbeidsgiverrolle når enkeltmedarbeidere og representanter for fagavdelinger hos kommunedirektøren *«tas personlig i formelle, politiske fora»*. Her viser han til møtegjennomføring av formannskapsakene 12/20 og 33/20 om Holmenjordet ny VA-ledning.

2 METODE

I det følgende beskriver og drøfter vi hvordan vi har gått frem i våre undersøkelser. Vi drøfter også dataenes pålitelighet og gyldighet. Med dette menes hvorvidt dataene som er innsamlet er mest mulig nøyaktige og om det samlede datamaterialet utgjør et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp mot de utledete revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene.

Vi sendte brev til kommunedirektør og ordfører den 9.12.2020 om oppstart av undersøkelsen. Vi ba om å få oversendt grunnlagsmaterialet som ordføreren brukte for sin gjennomgang av saken i kontrollutvalgets møte den 30.11.2020. I dette notatet har ordføreren sett på saker der Frøslid sin habilitet har blitt vurdert i den perioden han har sittet i formannskapet.

Oppstartsmøte for prosjektet ble holdt på Skype 15.1.2021. Ordfører Ola Tore Dokken og konstituert kommunedirektør Tom Rune Bratlien deltok på møte sammen med oppdragsansvarlig revisor Reidun Grefsrud og prosjektansvarlig revisor Birgitte Ulmoen Bue fra Innlandet Revisjon IKS.

Ifølge veilederen til RSK 001 pleier man å skille mellom tre typer tilnærminger til forvaltningsrevisjoner: resultatorientert, systemorientert og hendelsesbasert. Revisjonen anser at dette prosjektet er en hendelsesbasert undersøkelse. Ifølge veilederen er formålet ved slike undersøkelser gjerne å klarlegge og beskrive hva som faktisk har skjedd, og deretter å belyse eller forklare de utløsende faktorene eller plassere ansvar.

Utgangspunktet for den første problemstillingen er en kartlegging av saker om utbygging i Synnfjell. Revisor har brukt dokumentanalyse og intervju med politikere og ansatte for å innhente informasjon om saker som gjelder habilitet for politikere. Åpenhet om verv og økonomiske interesser, og åpenhet når det gjelder møter mellom administrasjonen og politikere er også undersøkt ved intervjuer. Vi har ikke gått inn i konkrete saker for å undersøke om det finnes referater fra møter. Dette ville blitt for ressurskrevende i dette prosjektet.

Dokumentgjennomgangen har begrenset seg til saker som er behandlet i den perioden hvor Frøslid har sittet i formannskapet, det vil si fra valget høsten 2019 til februar 2021. Vi har sett på de politiske sakene som berører Synnfjell, og om habiliteten til Frøslid er blitt vurdert i møtene. Der hvor Frøslid sin habilitet har blitt vurdert i saker fra kommunestyret og formannskapet har vi også sett på de sakene om de ikke omhandler Synnfjell, vi viser til sakene gjennomgått i kapittel 4. I sakene har vi sett på om Frøslid sin habilitet er blitt vurdert i møtene, om det følger av protokollen og om det er kalt inn vara.

Faktagrunnlaget for den andre problemstillingen, om rolle- og ansvarsfordeling, er i hovedsak innhentet ved intervjuer. Revisjonen har intervjuet leder for samfunnsutvikling Stian Gladbakke, plansjef Halvor Askvig og en saksbehandler i administrasjonen, Arne Edgar Rosenberg. Vi har også intervjuet politikere fra formannskapet: Geir Helge Frøslid (H), Linn. T. Sunne (AP) og Anna Ekrem (SV). Revisjonen valgte å snakke med Sunne siden hun er varaordfører, og Ekrem ble valgt fordi hun har planfaglig utdanning og har derfor god kunnskap om det aktuelle fagfeltet. Ordføreren var med på oppstartsmøte og har også svart på spørsmål skriftlig.

Revisor har ikke mulighet til å undersøke alle saker omkring Synnfjell og om det foreligger habilitetsutfordringer i disse. Vi har derfor vært avhengig av at vi har fått informasjon fra de vi har intervjuet om i hvilke saker det kan foreligge habilitetskonflikter. Siden Hekne sine påstander er konkretisert til politisk ledelse, og med det har han ment formannskapet, så har revisjonen begrenset saksgjennomgangen til den perioden som Frøslid har sittet i formannskapet. Det har ikke fremkommet informasjon om at det har vært andre saker utenfor denne perioden som har gitt oss grunn til å undersøke noe annet nærmere.

Påstandene i notatet til Hekne er relativt generelle og dreier seg om forhold som det i liten grad finnes dokumentasjon på. Vi har i liten grad fått opplysninger gjennom intervjuene som er konkrete nok til at vi kan avkrefte eller bekrefte påstandene. I problemstilling 2 har vi derfor lagt størst vekt på å få beskrive de ulike synene som framkommer framfor å komme med klare vurderinger og konklusjoner knyttet til påstandene.

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta. Vi vil også understreke at vi har snakket med et lite utvalg ansatte og politikere, slik at vi heller ikke kan si at utsagn fra disse kan sies å «representere» situasjonen i kommunen.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelsene fra ordføreren og kommunedirektøren på utkast til rapport.

3 REVISJONSKRITERIER

I en forvaltningsrevisjon skal revisjonen utlede revisjonskriterier. Revisjonskriterier kan utledes fra lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisjonens vurderinger.

3.1 HABILITET OG ÅPENHET (PROBLEMSTILLING 1)

Kommuneloven (Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven))

Både kommuneloven og forvaltningsloven inneholder regler om inhabilitet. Formålet med reglene er å bidra til å sikre en mest mulig objektiv saksbehandling. Dersom man er inhabil i en sak har man både rett og plikt til å fratre ved behandlingen av saken. Inhabilitet kan skyldes at man selv eller noen man har en relasjon til, har fordeler eller ulemper av sakens utfall. Inhabilitet kan også skyldes at saken kan ha betydning for nær familie eller venner, eller en bedrift man har nær tilknytning til. Kommuneloven § 11-10 bestemmer at reglene i forvaltningsloven kapittel II, også gjelder for de folkevalgte.

Forvaltningsloven (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven))

Forvaltningsloven regulerer habilitetsforholdene for offentlige tjenestemenn. Habilitetsreglene i forvaltningsloven er gitt i lovens kapittel II. Det fremgår av forvaltningslovens § 6 at habilitetsreglene gjelder for «offentlige tjenestemenn». Etter § 10 gjelder inhabilitetsreglene også for «enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan». Dette betyr at folkevalgte representanter i kommunale kollegiale organer er omfattet av reglene. Folkevalgte deltar i avgjørelsen av mange saker, både av generell politisk karakter og i enkeltsaker. Inhabilitetsreglene og hensynene bak dem kan derfor ha like stor betydning for folkevalgte som for tjenestemenn.

Reglene om hvilke forhold som gjør en tjenestemann eller folkevalgt inhabil, er gitt i forvaltningslovens § 6. Denne bestemmelsen sonderer mellom absolutte og relative inhabilitetsgrunner.

Absolutte inhabilitetsgrunner

De absolutte inhabilitetsgrunnene er opplistet i § 6 første ledd:

«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.»

Hvis det foreligger et slikt tilknytningsforhold som er listet opp i bestemmelsen, er den offentlige tjenestemannen eller den folkevalgte automatisk inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller å treffe avgjørelse i saken. Om den folkevalgte selv er part i saken vil han selvsagt ikke kunne tilrettelegge eller delta i avgjørelsen av saken. Ved vurderingen av om noen er å anse som part i en sak må avgjøres etter definisjonen av partsbegrepet i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e, det vil si at avgjørelsen retter seg mot eller saken ellers «direkte gjelder» vedkommende.

Relative inhabilitetsgrunner

Det avgjørende for om en tjenestemann er inhabil etter de relative inhabilitetsgrunnene følger av forvaltningsloven § 6 annet ledd:

«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.»

Denne bestemmelsen åpner for en bred, skjønnsmessig vurdering av om tjenestemannen har en slik tilknytning til saken eller noen av partene at det grunn til å tro at tilliten til at saken vil bli behandlet upartisk er svekket. Formuleringen «egnet til» indikerer at det er sentralt hvordan forholdet kan bli oppfatta av utenforstående.

Det er et krav om at forholdet som foreligger er særegent. Dette betyr at det må foreligge en spesiell form for tilknytning til saken eller noen av partene i saken, eller at vedkommende har en særlig interesse i sakens utfall.

Det kan ellers være et særegent forhold som kan føre til inhabilitet at tjenestemannen eller en folkevalgt har et nært vennskap eller sterkt motsetningsforhold til part i en forvaltningssak. Men det at man kjenner hverandre, eller er kollegaer, vil ikke i seg selv være tilstrekkelig til å konstatere inhabilitet.¹ Det er ikke mulig å gi en uttømmende beskrivelse av hva slags tilknytning til saken eller partene som vil bli regnet som særegent.

Folkevalgte har en meget vid anledning til å uttrykke politiske standpunkter, for eksempel i media, uten å bli inhabil til å behandle saker om dette temaet.

Det som er viktig å merke seg med bestemmelsen om habilitet, er at det er et spørsmål om de ytre forhold, og en vurdering av om disse generelt og objektivt sett er egnet til å svekke tilliten, uavhengig av hvor stor tillit man måtte ha til den aktuelle tjenestemanns personlige integritet. Det at noen anses som inhabil, innebærer ikke noen form for mistillit til vedkommende personlig.

¹ Veileder: Habilitet i kommuner og fylkeskommuner s. 11, utgitt av KRD

Den som er inhabil skal avstå fra å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak. Mange politiske beslutninger blir først diskutert på et gruppemøte. I folkevalgte kollegiale forvaltningsorganer som er politisk sammensatt, hører medlemmene som oftest til hver sin partigruppe. Saker som skal behandles i et folkevalgt organ, blir ofte drøftet på forhånd i et gruppemøte med sikte på å avklare hvilket standpunkt partiets medlemmer skal innta. Slike gruppemøter er i praksis tett knyttet til saksbehandlingen i det kollegiale forvaltningsorganet. I forarbeidene til ny forvaltningslov NOU 2019:5 i punkt 16.5.3 står dette om partigrupper:

«Det er likevel fremmed å la forvaltningslovens regler for inhabilitet gjelde for partimøter (f.eks. styret i det lokale partilaget) som tar stilling til saker som skal behandles i et forvaltningsorgan. Det er vanlig at et politisk parti har visse regler om inhabilitet i sine vedtekter, og utvalget anser det klart at inhabilitetsspørsmål i partimøter må bedømmes ut fra eventuelle regler i partivedtektene.»

Kommunesektorens etikkutvalg

Kommunesektoren har et etikkutvalg, som har gitt generelle råd om habilitet²:

- *«Kommuner, fylkeskommuner og kommunale selskaper bør ha klare og kjente rutiner for håndtering av spørsmål om habilitet. For eksempel bør spørsmål om habilitet settes som fast punkt på dagsorden der det er relevant.*
- *Kommuner, fylkeskommuner og kommunale selskaper bør ha etisk rammeverk som setter standarder for hva som forventes av folkevalgte og ansatte, også når det kommer til interessekonflikter og rollekombinasjoner.*
- *Regler rundt habilitet, rollekombinasjoner og åpenhet om interesser bør også gjelde for innleide konsulenter og vikarer.*
- *De politiske partiene bør vurdere om regler om habilitet for folkevalgte også skal gjelde i politiske møter som ikke er omfattet av forvaltningsloven og kommunelovens bestemmelser, for eksempel for partienes gruppemøter.*
- *Ved valg til politiske utvalg bør en tenke igjennom hvor ofte en aktuell folkevalgt vil kunne komme i rollekonflikt. Det kan for eksempel være klokt å ikke la en folkevalgt med yrke som entreprenør, sitte i kommunens planutvalg.»*

Etter Kommunesektorens etikkutvalgs møte 17.9.2020 ble det utarbeidet en artikkel om habilitet og gråsoner. Der er det tatt opp ulike dilemmaer omkring habilitet. Et eksempel de bruker er en sak hvor et medlem i en av kommunestyrets partigrupper, for eksempel gruppeleder, er inhabil. Det hender at noen stiller spørsmål ved hvordan dette har påvirket habiliteten til resten av partigruppa selv om de formelt sett vurderes som habile. Det er ikke foreslått noen løsning på et slikt dilemma, men det står at forholdet må vurderes etter forvaltningsloven § 6 andre ledd, «*særegne forhold*».

Revisjonen mener at habilitet i partimøter er et internt anliggende for et politisk parti og vi mener at partireglement ikke er aktuelt som revisjonskriterium i dette prosjektet.

² <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/>

KS har kommet med anbefalinger som gjelder åpenhet om gaver, roller og eierinteresser³. Mistanke om inhabilitet kan bidra til å svekke tilliten til forvaltningen. Derfor mener KS det er viktig med åpenhet om ulike interesser. KS skriver at nesten halvparten av kommunestyrepolitikere har en rolle som eier, styremedlem eller daglig leder i et selskap. Å ha slike roller samtidig som man er folkevalgt, er med andre ord utbredt og i seg selv uproblematisk. Med ulike roller oppstår også dilemmaer, og sett utenfra kan det oppfattes som rolleblanding dersom en ikke utviser både varsomhet og åpenhet omkring det. Som et tiltak anbefales KS' styrevervregister som er et gratis og åpent tilgjengelig web-basert register som skal gi oversikt over folkevalgtes, ledes og styremedlemmers verv og økonomiske interesser.

Etikkutvalget til KS har også skrevet om åpenhet om kontakt med folkevalgte og innbyggere i en uttalelse fra 28.11.2016. De skriver der at politikere i kommuner er valgt til å representere innbyggerne. For å ivareta dette ansvaret, og sikre at vedtak er i tråd med innbyggernes ønsker og behov, er det nødvendig med god kontakt med innbyggerne og ulike interesser i lokalsamfunnet. Slik kontakt er også viktig for å sikre at saker er mest mulig opplyst og det faglige vurderingsgrunnlaget godt. Samtidig kan kontakt mellom politikere og næringslivet innebære en form for påvirkning og innflytelse der bestemte interesser, gjerne ressurssterke, får oppmerksomhet og blir tillagt vekt i den kommunale beslutningsprosessen. I den forbindelse har etikkutvalget kommet med anbefalinger:

- *«At kommuner har høy bevissthet rundt demokratiske utfordringer knyttet til lobbyisme og påvirkning fra næringslivsaktører og andre. Kommunestyret bør sette temaet regelmessig på dagsorden.*
- *At kommuner arbeider systematisk for åpenhet i politiske beslutningsprosesser.*
- *At kommuner etablerer noen kjøreregler for kontakt med og påvirkning fra næringsliv og interesseorganisasjoner. Slike kjøreregler må:*
 - *være praktisk mulige å etterleve.*
 - *ikke heve terskelen eller vanskeliggjøre direkte kontakt mellom innbyggere, folkevalgte og/eller ansatte.*
 - *Sikre ivaretagelse av folkevalgtes ombudsrolle.*
- *At alle kommuner arbeider aktivt for å skape høy bevissthet rundt lobbyisme og påvirkning fra næringslivet og interesseorganisasjoner. Dette kan for eksempel gjøres ved å:*
 - *etablere en offentlig tilgjengelig oversikt over hvem som har formelle møter med folkevalgte og ansatte i bestemte saker.*
 - *etablere rutiner for at det på annen måte kommer tydelig fram i politiske saker hvem som eventuelt har hatt møter med folkevalgte og/eller ansatte om saken, for eksempel i åpne kalendre.*
 - *utarbeide en «vær åpen plakate».*
 - *innarbeide noen regler om folkevalgte og ansattes kontakt med næringsliv og andre i relevante kommunale dokumenter, som for eksempel etiske retningslinjer.*
- *At partigruppene bør praktisere full åpenhet rundt hvem som inviteres inn i gruppemøter ved behandling av politiske saker.*
- *At det tilstrebes å tilrettelegge for innbyggermedvirkning i politiske beslutningsprosesser.»*

³ <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/apenhet-om-gaver-roller-og-eierinteresser/>

KS folkevalgtprogram 2019-2023, Tillit

Boka Tillit og KS Folkevalgtprogram skal gi god rolleforståelse og trygghet til de folkevalgte. I kapittel 2 står det om rollen som folkevalgte. Det står at gjennom det å være folkevalgt har man fått lokalsamfunnets tillit til å ivareta deres interesser på en åpen og etisk god måte. Tillit mellom lokalsamfunnet og de folkevalgte er en grunnleggende forutsetning i vårt demokrati. Men det er også viktig med tillit mellom de folkevalgte og de ansatte i kommunen, og folkevalgte mellom. I boka nevnes det at åpenhet er en forutsetning for å skape tillit. Det er også satt opp forslag til tiltak for å skape åpenhet, de nevnes her:

- informere aktivt og systematisk om kommunens planer, vedtak og
- måloppnåelse – gjerne gjennom flere kanaler
- informere om uenigheter i kommunestyret
- gi innsyn i saker og saksforberedende dokumenter når noen ber om det
- gi innsyn i politiske prosesser og åpne for debatt

Avgjørelse av habiliteten

Det følger av forvaltningsloven § 8 annet ledd, at i kollegiale organer er det organet selv som avgjør om det enkelte medlemmet er habilt eller inhabilt. Medlemmer av kollegiale organer har plikt til å vurdere sin egen habilitet og skal i god tid før møtet melde fra om forhold som har betydning for egen habilitet, jf. forvaltningsloven § 8 tredje ledd.

Av kommuneloven § 11-4 følger det at politiske utvalg skal føre møtebok. Ifølge lovkommentaren av Jan Fridthjof Bernt⁴ skal protokollering i møtebok tjene flere hensyn, kontrollhensynet er det mest framtrædende. På basis av møteboka må det kunne konstateres om organet var vedtaksført, om vedtakene ble truffet med det nødvendige flertall og hva vedtakenes innhold er. Dette er viktig for organets egenkontroll, for overordnet organs kontroll (herunder revisjonen) og i forbindelse med statlig godkjenning og alminnelig lovlighetskontroll.

Hvis et medlem blir erklært inhabil i møte, skal vedtak om dette inn i møteboken og det skal vises til hjemmel for inhabilitet. Ifølge lovkommentaren av Jan Fridthjof Bernt⁵ må det angis presist hvilken inhabilitetsregel dette vedtaket bygger på, og at det er ønskelig at man helt kort viser til hva dette bygger på.

Interne reglement/rutiner

Kommunen har et etisk reglement som gjelder ansatte og folkevalgte, dette er sist revidert av kommunestyret i sak nr. 11/11. Reglementet har et eget punkt om habilitet og interessekonflikter i nr. 6:

«Kommunens folkevalgte og ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre en konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Fortrolige opplysninger som mottas i forbindelse med behandling av saker i kommunen, må respekteres og ikke brukes til personlig vinning.»

Kommunen har også et dokument om arbeidsvilkår for folkevalgte i Nordre Land kommune sist revidert i kommunestyret den 19.12.2019 sak 143/19. I punkt 1.2 har de en bestemmelse om inhabilitet:

⁴ Lovkommentaren til kommuneloven av Jan Fridthjof Bernt (note 11-4.2, 09.10.2019.)

⁵ Lovkommentaren til kommuneloven av Jan Fridthjof Bernt (note 11-4.15, 09.10.2019.)

«Reglene for inhabilitet skal sikre en objektiv og upartisk saksbehandling. Det vises til regler gitt i kapittel II i forvaltningsloven og kommuneloven § 11-10.»

Det finnes også et arbeidsreglement for Nordre Land kommunestyre, vedtatt i kommunestyret den 20.11.2018 sak 112/18. I § 4 står at dersom et medlem eller innkalt varamedlem ikke kan møte på grunn av lovlig forfall, jf. kommuneloven § 40 nr. 1, skal dette straks meldes til politisk sekretariat. Forfallsgrunn skal oppgis. Politisk sekretariat innkaller varamedlem etter reglene i kommuneloven § 16. I reglementet § 10 er det en egen bestemmelse om inhabilitet:

«Medlemmene skal i enhver sak ha et bevisst forhold til egen habilitet. Foreligger inhabilitetsgrunn, jf. forvaltningslovens kap. II og særreglene i kommuneloven § 40 nr. 3, eller medlemmet er i tvil, skal medlemmet uten opphold ta forholdet opp med ordføreren. Det er kommunestyret som avgjør habilitetsspørsmålet. Vedkommende medlem fratrer ved behandlingen av habilitetsspørsmålet, jf. forvaltningsloven § 8 annet ledd. Dersom medlemmet vurderes som inhabil i en sak, tar det ikke del i behandlingen av vedkommende sak.»

Det er et krav i kommuneloven § 5-13 at alle politiske utvalg skal ha et eget reglement som skal fastsette organets virkeområde og eventuelle vedtaksmyndighet, tidsperioden som organet er opprettet for og eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet.

Utlede revisjonskriterier:

Med utgangspunkt i beskrivelsen av det aktuelle regelverket har vi utledet disse revisjonskriteriene for den første problemstillingen:

- En politiker som er part i saken, har en relasjon til en part, eller det foreligger andre særegne forhold skal fratre når saken behandles i folkevalgt organ.
- Inhabilitet hos et medlem i kollegialt organ skal avgjøres av organet selv, møteboken skal vise til konkret hjemmel for inhabiliteten og vedtaket bør begrunnes.
- Medlemmer av kollegiale organer skal melde fra i god tid før møtet om forhold som har betydning for egen habilitet slik at vara kan innkalles.
- Det bør foreligge en åpent, tilgjengelig oversikt over folkevalgtes verv og økonomiske interesser, f.eks ved registrering i styrevervregisteret.
- Det bør foreligge oversikt over hvem som har hatt møter/samtaler med folkevalgte om saker til politisk behandling og hva denne kontakten har gått ut på.

3.2 ROLLER- OG ANSVARSFORDELING (PROBLEMSTILLING 2)

Samspill og skille mellom folkevalgte og administrasjonen

Kommunedirektøren ansettes av kommunestyret. Det følger av kommuneloven § 13-1 at: «Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir.» Av samme bestemmelse fremgår det at det er kommunedirektøren som har det løpende personalansvaret for de ansatte i

administrasjonen. Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

I forarbeidene til kommuneloven, NOU 2016:4 punkt 8.6.2.2, står det om samspill og skille mellom folkevalgte og administrasjonen:

«Rettsreglene for forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen er klare. Det er de folkevalgte som skal fatte avgjørelser, og som således skal ta de politiske valg og beslutninger. All virksomhet skjer i utgangspunktet på kommunestyrets og fylkestingets ansvar.

....

Sentralt i samspillet er dels at de folkevalgte organene er bevisste og tydelige på hvilken myndighet de delegerer til administrasjonen ved kommunedirektøren. På den annen side er det sentralt at kommunedirektøren har sin faglige integritet og kommer med klare faglige råd samtidig som de politiske spørsmål og valg overlates til de folkevalgte.»

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i forbindelse med kommunereformen publisert en artikkel⁶ om de folkevalgtes rolle:

«Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er hvordan kontakten mellom folkevalgte og administrative organer organiseres. I norske kommuner har man arbeidet lenge med å skape ryddige forhold i samspillet mellom folkevalgte og administrasjonen.

Det blir ikke godtatt at folkevalgte instruerer underordnede direkte om hvordan enkeltsaker skal løses. Det blir som regel heller ikke regnet som god kutyme at ansatte henvender seg direkte til folkevalgte enkeltvis eller til bestemte beslutningsorganer utenom tjenestevei. I alle fall er det viktig med en klargjøring av spillereglene for alle parter, administrasjonen og ansatte så vel som folkevalgte.»

Råd om etikk og habilitet fra KS

KS har fått utviklet et sett råd for hvordan kommuner og fylkeskommuner bør jobbe for å hindre uetisk atferd og korrupsjon, og disse er presentert i rapporten «Råd for etikkarbeid⁷». Rådene er delt inn i ni sentrale arbeidsområder, og nr. fire handler om klar ansvar- og rollefordeling. Til dette området er det gitt tre råd til kommunene:

«Råd 1: Administrativ og politisk ledelse bør arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjonen.

Råd 2: Kommunen bør arbeide aktivt for å opprettholde klar rolle- og ansvarsfordeling mellom ulike avdelinger og medarbeidere innad i administrasjonen.

Råd 3: Administrasjonssjef og ordfører bør jevnlig gjøre rede for hvordan ulike deler av administrativ og politisk ledelse opprettholder en klar rolle- og ansvarsfordeling i praksis.»

⁶ www.regjering.no, De folkevalgtes rolle, sist oppdatert 31.08.2018

⁷ Del av Oslo Economics rapport 2017-61

KS folkevalgtprogram 2019-2023, Tillit

Boka Tillit og KS Folkevalgtprogram skal gi god rolleforståelse og trygghet til de folkevalgte. I kapittel 2 står det om rollen som folkevalgte. Der står det om tydelig ansvarfordeling og klar rolleforståelse. KS skriver at undersøkelser viser at det å ha klare ansvarslinjer har betydning for om den demokratiske styringen fungerer godt. Det innebærer å ha klare regler for hvem som har ansvar for hvilke oppgaver og hvilket ansvar man har hvor og når i prosessen. Det er viktig å ha klare regler for roller og ansvar mellom politikere og administrasjon, for eksempel synliggjort i delegeringsreglementet. Når i beslutningsprosessen har henholdsvis administrasjon eller folkevalgte hånden på saken? Hvem har hvilken rolle i de ulike fasene? Tydelig ansvarfordeling er viktig for klar rolleforståelse.

Rutiner og reglement

Revisjonen har fått oversendt Nordre Land kommune sitt administrative delegeringsreglement, sist revidert 19.5.2016. Kommunen har også et politisk delegeringsreglement som sist ble endret i kommunestyret den 26.3.2020 i sak 16/20, reglementet er tilgjengelig på en nettside⁸.

Kommunen har også en rutine om saker som skal til politisk behandling. Ifølge politisk sekretariat for formannskapet og kommunestyre ble denne rutinen laget for noen år siden i forbindelse med nytt saksbehandlingssystem. Det står i rutinen at saksbehandler skal skrive utvalgssaker slik at de tilfredsstiller kravene til fullført saksbehandling, dvs.: Administrasjonens saksframlegg skrives ferdig for det organ som skal ta den endelige avgjørelse, selv om utvalg på lavere nivå skal behandle saken underveis.

I saksfremlegget skal inneholde innstilling, evt. vedlegg og lenker, evt. kort sammendrag av saksutredningen hvis denne er lang, saksutredning og vurdering og hvem som skal motta endelig vedtak.

Saksutredningen skal inneholde bakgrunn for saken – belyst på en oversiktlig og lettfattelig måte, fakta - som aktuelle høringsparter og planverk og vurderinger.

Vurderingen skal inneholde:

- Samfunnsmessige konsekvenser
- Konsekvenser for medarbeidere og organisasjon
- Konsekvenser for tjenestemottaker
- Økonomiske konsekvenser
- Juridiske konsekvenser
- Miljømessige konsekvenser

Utlede revisjonskriterier:

Med utgangspunkt i beskrivelsen av det aktuelle regelverket har vi utledet disse revisjonskriteriene for den andre problemstillingen:

- Kontakten mellom folkevalgte og administrasjonen om enkeltsaker skal baseres på en tydelig rolleforståelse, der kommunedirektørens ansvar for at saksutredning og innstilling til vedtak baseres på et faglig og rettslig grunnlag er sentral.

⁸ <https://delegering.kf.no/delegering/publikum/3448>

- Administrativ og politisk ledelse skal arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjonen.

4 HABILITET

Kapitlet tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

Foreligger det omstendigheter i forbindelse med politisk behandling av saker som gjelder utbygging av Synnfjell, som kan svekke tilliten til at beslutninger er fattet på et uavhengig og upartisk grunnlag?

4.1 HABILITET OG ÅPENHET I FORBINDELSE MED POLITISK BEHANDLING AV SAKER I NORDRE LAND

4.1.1 HABILITET

Interne rutiner

Politisk sekretær for formannskap og kommunestyre har opplyst at politikerne får sakslisten en uke før møtet. I de aller fleste tilfellene bruker ordfører å gi beskjed til sekretær i så god tid at det kan innkalles vara. Sekretæren opplyser om at hun mener at alle er veldig nøye på å få habiliteten vurdert i møtet, før behandlingen av saken starter. Det står også i arbeidsreglementet for Nordre Land kommunestyre § 4 at hvis noen på grunn av lovlig forfall må forlate møtet under forhandlingene, meldes dette straks fra til møteleder. Politisk sekretariat skal innkalle varamedlem.

Revisjonen har fått opplyst at kommunen ikke har et eget reglement for formannskapet. Det følger av kommuneloven § 5-13 at alle politiske utvalg skal ha et eget reglement.

Politikernes oppfatning av egen og andres habilitet

Frøslid sine økonomiske interesser og engasjement

Frøslid er hovedaksjonær i Oppland bygg og anlegg (OBA). OBA bygger hytter, har 35 ansatte og en omsetning på 55 mill. kroner. Frøslid er 2. generasjon i entreprenørfirmaet som han driver sammen med bror, kone og sønn. Frøslid eier også en gård som driver med stavlaftproduksjon som leveres til OBA. Gården har en omsetning på ca. 6 mill kroner. OBA eier også et selskap Synnfjellporten AS.

Frøslid har sittet i styret i Synnfjell Øst Gjennomføringsorgan AS (SØGAS) frem til nå, styreleder i OBA har tatt over dette og sitter nå i styret i SØGAS. Frøslid er også nestleder i Land Utvikling SA, et privat selskap, som driver med næringsutvikling.

Frøslid sine kommentarer om habilitet

Frøslid har opplyst at han deltok med et innlegg om habilitet da KS bidro med folkevalgtopplæringen i kommunen i 2019. Bakgrunnen var at han i forrige valgperiode satt i hovedutvalg for landbruk, miljø og teknisk (LMT). I flere av sakene som ble behandlet i utvalget hadde han vært inhabil, og hadde derfor mye erfaring med habilitetsvurderinger.

I intervjuet med revisjonen har Frøslid oppgitt at mener han har vært inhabil i mange saker, og særlig da saker som angår Synnfjell. Siden OBA eier Synnfjellporten AS, som har skjenkeløyve, så er han også inhabil i skjenkeløyvesakene som blir behandlet politisk.

Frøslid mener det er krevende å kunne delta politisk når man er så involvert i næringsvirksomhet i kommunen, og særlig siden Synnfjellet er et stort og viktig prosjekt både for Frøslid som privatperson, og for kommunen.

Frøslid mener han som regel er inhabil i minst en av sakene de politiske møtene. Til revisjonen opplyser han at det noen ganger oppstår vanskelige vurderinger av habilitet, et eksempel er når politikerne skal behandle planstrategien. Dette er en veldig overordnet plan, så spørsmålet er om man da blir inhabil hvis man har interesser som blir berørt. Frøslid opplyser at det var skrevet en detalj om Synnfjellporten i planstrategien, som ville kunne gjøre Frøslid inhabil da denne var til behandling. Administrasjonen ble da forespurt om det var nødvendig å ha med detaljer i en slik strategi. Frøslid mener at sakene burde vært skrevet på et mer overordnet nivå. Da hadde ikke politikerne blitt inhabile i slike overordnede saker.

Frøslid mener at politikerne håndterer habilitetsutfordringer på en bra måte når det kommer til direkte økonomisk vinning (personlige interesser). I noen andre saker er det vanskeligere å gjøre habilitetsvurderinger, f.eks. hvis en bonde som også er politiker skal være med å behandle en avløserordning. Det kan være vanskeligere å skille mellom roller når de skal behandle saker der politikerne kan ha indirekte økonomisk vinning eller andre fordeler. Til revisjonen opplyser Frøslid at det er varierende om det blir innkalt vara eller ikke i saker hvor han er inhabil. Dette avhenger av om habiliteten er meldt ifra om forhånd eller om den tas opp direkte i møtet.

Intervju med to fra formannskapet om habilitet

De to politikerne revisjonen har snakket med har opplyst at habilitetsregelverket har vært en del av folkevalgtopplæringen. De mener alle politikerne i Nordre Land kommune generelt er flinke til å si ifra om egen habilitet. Habilitet er ofte tema i saker der politikerne eller deres nærstående har personlige interesser. Politikerne føler seg som regel ikke usikre på sine egne habilitetsvurderinger, og er man usikker på egen habilitet, så vil det bli vurdert i det politiske møtet.

De to politikerne som ble intervjuet mener at Frøslid ikke har deltatt i behandling av saker om Synnfjell hvor han har vært inhabil. Det er få saker der de to som ble intervjuet mener de har opplevd at andre politikere burde ha meldt fra om habilitetskonflikter. En av politikerne husket en sak hvor habiliteten til en av politikerne burde ha blitt vurdert, men det ikke ble gjort. Vedkommende mener at dette var en ren forglemmelse fra den aktuelle politiker, og det var i en sak som ikke innebar personlig økonomiske interesser for politiker eller hans/hennes nærstående.

De to politikerne som ble intervjuet mener at rutiner med å innkalle vara følger av reglement for folkevalgte. En av politikerne har opplyst at det ikke alltid kalles inn vara og at dette gjelder saker det er politisk enighet om, men at det også er et ressurs hensyn. I saker som gjelder Synnfjell er det ikke alltid Frøslid har meldt ifra om habiliteten på forhånd, siden det er kjent for alle at han er inhabil i disse sakene.

Administrasjonens oppfatning om habilitet blant politikere

Administrasjonen er kjent med at det er flere politikere som har personlige interesser i saker som gjelder Synnfjell. Konstituert leder for samfunnsutvikling og plansjef mener at politikere som er inhabile opptrer ryddig i formelle

politiske møter, og at habiliteten deres blir vurdert på de politiske møtene. De som har personlige interesser i saker som skal behandles er åpne om dette.

I et av intervjuene nevnes også at ordføreren har vært litt uryddig i en sak, dette gjaldt en sak om kjøp og salg⁹ av kommunal eiendom. Slik revisjonen forstår saken så gjaldt dette et eiendomsbytte mellom kommunens selskap Dokka Møbler Eiendom, og Våpensmia AS.

Politikernes meninger om interessekonflikter i Synnfjell

De to politikere fra formannskapet som vi har intervjuet opplever at det er ryddighet om habiliteten i politiske møter om saker som gjelder Synnfjell. Det er andre områder som de synes er problematiske.

Et område som trekkes frem er den konflikten som ligger mellom kommunens rolle som myndighetsutøver og kommunens ansvar som næringsutvikler. I mange saker kommer disse rollene i konflikt med hverandre. De ulike partiene har forskjellige interesser som de ønsker å ivareta.

Det som også kan oppleves problematisk er at enkelte av politikere har mange roller og at de opptrer i forskjellige fora og at det kan være vanskelig å vite hvilken rolle de da innehar.

Konkrete saker

Ordfører la frem en oversikt for kontrollutvalget i møte den 9.11.20, dette var en gjennomgang av saker der Frøslid sin habilitet hadde blitt vurdert i de politiske møtene. Revisjonen har sett på disse sakene, og har også gått igjennom protokollene fra formannskapet og kommunestyret i perioden fra høsten 2019 frem til februar 2021. Vi går først igjennom saken om nedsettelse av byggesaksgebyr, så presenterer vi sak om reguleringsplan for Synnfjellporten før vi oppsummerer alle sakene vi har sett på.

Reduserte byggesaksgebyr som motkonjunkturtiltak

Ifølge ordføreren ble det fra regjeringen oppfordret til at kommunene skulle ta en aktiv rolle for å holde aktiviteten opp under nedstengningen som følge av koronapandemien. Ordføreren kom med innspill i formannskapet om at man ønsket at administrasjonen skulle se på muligheten for reduserte byggesaksgebyr i en periode for å skape mer aktivitet. Forslaget fra ordføreren kom i forbindelse med behandling av sak 45/20 i formannskapet den 21. april 2020. Revisjonen har ikke funnet at forslaget til ordføreren kommer frem av protokollen fra møtet.

Saken ble så behandlet i formannskapet den 19. mai 2020 i sak 55/20. I saksfremlegget står det at i forbindelse med formannskapets behandling 21. april 2020 av sak 45/20 «Motkonjunkturtiltak våren 2020» ble kommunedirektøren bedt om å vurdere fritak eller reduksjon av byggesaksgebyrer som et mulig motkonjunkturtiltak for næringsaktører i byggebransjen i Nordre Land. Administrasjonens innstilling var å opprettholde eksisterende byggesaksgebyr. Formannskapet vedtok å be kommunestyret vurdere kapasitet, differensiering, samlepris, igangsettelsesfrist og økonomiske konsekvenser. Ingen politikere i møte hadde bedt om å få vurdert sin habilitet. Ordføreren mener at Frøslid sin habilitet skulle vært behandlet i formannskapet sitt møte. Ordføreren mener at det ikke ble vurdert fordi man så på tiltaket som et generelt stimulerings tiltak for hus-

⁹ OA 10.11.2020, Kontrollutvalget om Våpensmia-saken: – Uheldig, men ikke ulovlig.

/hytteeiere. Ifølge ordføreren så var Frøslid den eneste av formannskapetets medlemmer som ikke hadde tro på at dette tiltaket ville ha noen effekt. I protokollen fra møtet er vedtaket i formannskapet enstemmig.

Saken ble så behandlet i kommunestyret den 28. mai 2020 i sak 46/20. I dette møtet ble administrasjonens innstilling om ikke å redusere byggesaksgebyrene enstemmig vedtatt. Geir Helge Frøslid stilte spørsmål ved sin habilitet og kommunestyret konkluderte med at Geir Helge Frøslid var inhabil etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav a. Det står at ingen vararepresentanter møtte. Så vurderte kommunestyret habiliteten til Håkon Sveen Frøslid, og de konkluderte med at også Håkon Sveen Frøslid var inhabil etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav a, det var ingen vararepresentanter som møtte.

Reguleringsplan for Synnfjellporten

Oppland Bygg og Anlegg AS varslet oppstart av planarbeid for Synnfjellporten den 24.07.2018. Kommunestyret i Nordre Land vedtok 11.04.2019, sak 35/19, reguleringsplan for Synnfjellporten. Den vedtatte reguleringsplanen er i tråd med kommunedelplan for Synnfjell Øst som ble vedtatt 16.10.2018. Reguleringsplan for Synnfjellporten ble påklaget av naboer. Klagerne reagerte på plasseringen av skiløype/turvei/grusvei på vestsiden av hyttene deres. Klagerne ønsket en bredere buffersone mot ny fritidsbebyggelse. Det ble i klagen også påpekt at utbygger er Frøslid, og det at han har nære bånd til Nordre Land Kommune på flere nivåer, klagerne hadde en viss uro for at utbyggers interesser hadde blitt bedre ivaretatt enn klagerne interesser.

Klagen ble behandlet av Fylkesmannen i Innlandet i vedtak datert 4.2.2020. I vedtaket er forholdet omkring roller og habilitet vurdert: *«I klagen er videre reist spørsmål omkring habilitet ved forslagsstiller/utbyggers rolle som politiker i Nordre Land. Utbygger, som i dette tilfellet også er medlem av hovedutvalget og kommunestyret, fratrådte ved behandlingen av reguleringsplanen. I likhet med rådmannen, kan Fylkesmannen derfor ikke se at det gjør seg gjeldende habilitetsproblemer ved planbehandlingen.»* Klagen ble ikke tatt til følge av fylkesmannen.

Gjennomgang av andre saker

Revisjonen har sett på saker fra formannskapet i den perioden som Frøslid har sittet i formannskapet (fra høsten 2019). Ordfører har også foretatt en gjennomgang av saker som han la frem for kontrollutvalget i møte den 9.11.20, disse sakene har revisjonen også sett på. Vi har også sett på kommunestyresakene hvor Frøslid sin habilitet har vært et aktuelt tema.

I perioden 22.10.2019 til 26.02.2021 ble det behandlet 18 saker i formannskapet der Frøslid sine interesser har gjort at hans habilitet har vært vurdert eller skulle ha vært det. De fleste av disse sakene omhandler Synnfjell. Av sakene fra formannskapet som vi har sett på, har Frøslid blitt erklært inhabil i 16 saker. I sak om reduserte byggesaksgebyr som motkonjunkturtiltak i formannskapet den 19. mai 2020 i sak 55/20 ble Frøslid sin habilitet ifølge protokollen ikke vurdert.

Vi har også sett på sakene fra formannskapet som har blitt behandlet i kommunestyret. Det er 7 av sakene fra formannskapet som er blitt behandlet i kommunestyret. Av disse ble Frøslid erklært inhabil i 6 saker, i et møtene var han ikke tilstede.

Det vil si at den eneste saken hvor vi har funnet at det er forskjell på habilitetsvurderingen i formannskapet og kommunestyret, er saken som gjelder nedsettelse av byggesaksgebyr. I den ble det ifølge protokollen fra

formannskapet ikke vurdert om Frøslid var inhabil. Da saken ble behandlet i kommunestyre ble han erklært inhabil.

4.1.2 PROTOKOLLER FRA KOMMUNESTYRET OG FORMANNSKAPET

Revisjonen har gått igjennom protokoller fra formannskapet og kommunestyret, og i denne gjennomgangen har vi sett på alle saker hvor Frøslid sin habilitet har vært vurdert, ikke bare de som er avgrenset til Synnfjell.

I protollene fra formannskapet og kommunestyret er det beskrevet at det er vurdert habilitet i mange saker, i noen saker står det hvorfor, men i mange saker står det bare at politikerne er blitt erklært inhabile i møte, uten nærmere beskrivelse av bakgrunnen for habilitetsvurderingene.

I de 16 sakene som vi har sett på fra formannskapet hvor Frøslid har blitt erklært inhabil, var det ikke innkalt vara i 12 av sakene, 2 av sakene var orienteringer. I 4 saker var det innkalt vara til formannskapet. I 6 av sakene fra formannskapet var det ikke vist til konkret hjemmel for inhabilitet. I 14 av sakene er det ikke gitt noen begrunnelse for inhabilitet.

Av de 6 sakene fra kommunestyret som Frøslid ble erklært inhabil så var det i 4 saker ikke kalt inn vara, og i 2 saker var det vara. I 2 av sakene var det ikke vist til konkret hjemmel for inhabilitet. I 4 av sakene var det ikke gitt noen begrunnelse for inhabilitet.

4.1.3 ÅPENHET

KS styrevervregister

KS sitt styrevervregister er et webbasert register som skal gi oversikt over folkevalgte, lederes og styremedlemmers verv og økonomiske interesser. KS tok initiativ på begynnelsen av 2000-tallet for å lage dette registeret. Hensikten er å skape åpenhet om hvilke roller enkeltpersoner i kommunen, fylkeskommunene eller kommunale selskaper har. KS skriver på sine nettsider at for å styrke kommunesektorens omdømme, er det viktig å skape åpenhet om hvilke roller enkeltpersoner i kommunen, fylkeskommunene eller kommunale selskaper har.

Registeret er gratis og åpent for allmennheten. Det innhentes automatisk opplysninger om den enkelte folkevalgte eller leder i alle kommuner og fylker - fra Kommuneregisteret, fra Enhetsregisteret og Foretaksregisteret i Brønnøysund. I tillegg kan personen selv legge inn relevant informasjon om andre roller, verv eller interesser.

Folkevalgte og ledere i kommunen, fylkeskommunen eller det kommunale selskapet skal være kjent med at deres navn og verv/stilling publiseres i Styrevervregisteret. De mottar egen e-post med tilgang til å redigere opplysninger i registeret.

Politikerne har i intervjuene opplyst at de er usikre på om de har fått noen informasjon eller anbefalinger om å bruke styrevervregisteret til KS for registrere opplysninger om seg selv. Revisjonen ser at det finnes noen opplysninger om f.eks. Frøslid i registeret, revisjonen antar at det er opplysningene som er innhentet automatisk.

Politikernes oppfatning om møter og åpenhet

Frøslid mener det er åpenhet blant politikere i kommunen om verv og økonomiske interesser, han mener at alle er opptatt av det, og at alle sier ifra om de interesser de har.

I saker om Synnfjell har det vært en del møter (innkalt av administrasjonen) som utbygger, politikere og administrasjonen har deltatt på. Vi har fått opplyst at ordføreren pleier å informerer formannskapet etter at det har vært slike møter. En politiker nevner at det er bra at slike møter finner sted for utbyggingen sin del. Men det er ikke heldig at man ikke helt vet hva som skjer på møtene, og det politikerne får vite er begrenset til det ordføreren informerer formannskapet/kommunestyret om.

Ordfører har opplyst at det i en del saker har manglet referater fra møter om Synnfjell og at dette gjelder særlig interne møter. Han mener det er ryddig å ha referatene i ettertid, selv om det ikke er pålagt.

Administrasjonens oppfatning om møter og åpenhet

Plansjefen mener at det opp gjennom tida har vært mange møter om saker som gjelder Synnfjell, hvor administrasjonen, politikere og grunneiere har møttes. Når det gjelder de møtene som plansjefen kjenner til, syns han habilitet og åpenhet ikke har vært problematisk. Ifølge plansjefen er det ikke noe problem for administrasjonen å vite hvilke roller Frøslid har i de ulike fora.

Plansjefen opplyser at det tidligere har vært gjennomført møter der politisk ledelse og kommunale ledere har deltatt. Da kunne det noen ganger være problematisk at saksbehandlere ikke visste hva som hadde blitt avtalt eller hva slags informasjon som ble gitt på møtene.

Leder for samfunnsutvikling mener at det ikke er noen skjulte møter, og at det kjent for administrasjonen om de møtene som gjennomført. Plansjefen mener det er en del mangler i journalføring av møtereferater, men at det stort sett er skrevet referater, men ikke journalført. I store plansaker, så kan det komme innspill direkte til kommunedirektør eller politikerne, dette mener plansjefen er problematisk hvis dette ikke blir journalført på saken. Plansjefen opplyser at han ikke kan vite om det har vært møter høyere opp i systemet.

Når det gjelder åpenhet om hvilke personlige interesser politikerne har, mener plansjefen det ikke fremstår som at noen har skjulte agendaer, siden man er godt kjent med hverandre i et lite samfunn.

De revisjonen har snakket med i administrasjonen, har i intervjuene opplyst at de er usikre på om kommunen bruker KS sitt styrevervregister.

4.2 REVISJONENS VURDERING

På bakgrunn av de innsamlede data/fakta skal revisor vurdere om kommunens / virksomhetens praksis er i tråd med revisjonskriteriene.

4.2.1 HABILITET

En politiker som er part i saken, har en relasjon til en part, eller det foreligger andre særegne forhold skal fratre når saken behandles i folkevalgt organ.

Vår gjennomgang av de politiske sakene viser at habilitet ofte har blitt vurdert i møtene, og at det er en del tilfeller der politikere blir erklært inhabile i den politiske behandlingen av saker. I intervjuene opplyser politikerne at de selv er bevisste på hvilke saker de er inhabile i, og at de ikke deltar i behandlingen når de er inhabile. Politikerne vi har snakket med mener at andre politikere heller ikke deltar i behandling av saker hvis de er inhabile. De vi har snakket med i administrasjonen mener også at politikere som er inhabile opptre ryddig på de politiske møtene og at habiliteten deres blir vurdert.

Vi fant i vår saksgjennomgang kun en sak fra formannskapet, som gjaldt nedsettelse av byggesaksgebyr, hvor Frøslid sin habilitet burde vært vurdert i møtet. Vi har ikke funnet andre saker der vi mener Frøslid burde erklært seg inhabil.

Ut ifra den informasjonen som revisjonen har fått virker det som politikerne er godt kjent med habilitetsregelverket og at de har fratrådt behandlingen av saker om Synnfjell hvis de har vært inhabile.

Inhabilitet hos et medlem i kollegialt organ skal avgjøres av organet selv, møteboken skal vise til konkret hjemmel for inhabiliteten og vedtaket bør begrunnes.

Ifølge protokollene som revisjonen har sett på så har Frøslid og andre sin habilitet blitt vurdert i de politiske møtene i formannskapet og kommunestyret, og det er protokollert i møteboken. I saken om byggesaksgebyr som ble behandlet i formannskapet den 19. mai 2020 i sak 55/20 så er det ikke protokollert at Frøslid sin habilitet er vurdert. Revisjonen kan ikke vite om det er en feil i protokollen eller om habiliteten hans ikke ble vurdert. Da saken ble behandlet i kommunestyret den 28. mai 2020 i sak 46/20 så ble Frøslid erklært inhabil. Det at Frøslid ble erklært inhabil i kommunestyre mener revisjonen viser at han heller ikke skulle vært med i behandlingen av den samme saken i formannskapet.

Politikerne vi har snakket med mener at andre politikere ikke deltar i behandling av saker hvis de er inhabile og at de har en god praksis med å avgjøre inhabilitet i møtene. Revisjonen synes det virker som politikerne har en god praksis på at de kollegiale organene vurderer inhabilitet og at det er protokollert.

Ifølge protokollene som revisjonen har sett på varierer det om det er vist til konkret hjemmel for inhabilitet i møtebøkene fra formannskapet og kommunestyret.

Revisjonen mener at i de fleste av saker er det ikke gitt noen nærmere begrunnelse for inhabilitet. Vi antar at det kan være kjent for medlemmene i formannskapet og kommunestyret hvorfor Frøslid er inhabil i de konkrete sakene, men allmennheten har ikke samme inngående kjennskap til politikerne. Revisjonen mener at det viktig at protokollene inneholder begrunnelser slik at det er mulig å etterprøve de. Kontrollhensynet er nevnt av i lovkommentaren som den mest framtrepende årsaken til å føre møtebok. Når protokollene ikke inneholder begrunnelser er det også vanskelig å etterprøve det.

Medlemmer av kollegiale organer skal melde fra i god tid før møtet om forhold som har betydning for egen habilitet slik at vara kan innkalles.

I saker som gjelder Synnfjell er det ikke alltid Frøslid har meldt ifra om habiliteten på forhånd, siden det er kjent at han er inhabil i disse sakene. Han opplyser at det er varierende om det har blitt innkalt vara eller ikke.

Politisk sekretariat for formannskapet har opplyst at ordfører i de fleste tilfellene pleier å gi beskjed om habilitet i så god tid slik at det kan innkalles vara. I sakene som revisjonen har sett på så var det i varierende grad innkalt vara. Revisjonen mener at det kan tyde på at i saker som det ikke har vært innkalt vara, så har det ikke vært meldt ifra om habilitet på forhånd. Skal det kalles inn vara er man avhengig av at politisk sekretariat får beskjed om habiliteten på forhånd.

Revisjonen mener det virker som om politikerne generelt er godt kjent med regelverket om når man blir inhabil, men revisjonen mener at de ikke alltid melder ifra om egen habilitet i god tid før møter.

En av politikerne har opplyst at det ikke alltid kalles inn vara og at dette gjelder saker som det ikke er politisk uenighet om. Ut ifra sakene som revisjonen har sett på så er det i varierende grad innkalt vara. I regelverket står det ingenting om at det i visse saker ikke trenger å innkalles vara. Revisjonen mener at det som hovedregel skal kalles inn vara.

4.2.2 ÅPENHET

Det bør foreligge en åpent, tilgjengelig oversikt over folkevalgtes verv og økonomiske interesser, f.eks ved registrering i styrevervregisteret.

Revisjonen vurderer at det er stor grad av åpenhet om politikernes verv og økonomiske interesser ved behandling av saker i formannskapet. Dette underbygges både av at det er mange saker i formannskapet der habilitet blir vurdert og av at både politikere og administrasjonen mener de er godt kjent med politikernes verv og økonomiske interesser.

Det foreligger imidlertid ingen fullstendig oversikt over folkevalgtes verv og økonomiske interesser i Nordre Land kommune. Intervjuene med ansatte og politikere viser at de har lite kjennskap til KS' styrevervregister. Selv om vår revisjon viser at politikerne i formannskapet er godt kjent med hverandres økonomiske interesser, ville en registrering i styrevervregisteret kunne bidra til en større åpenhet ved at innbyggere i kommunen kan sjekke registeret og på den måten få oversikt over politikernes roller og verv.

Det bør foreligge oversikt over hvem som har hatt møter/samtaler med folkevalgte om saker til politisk behandling og hva denne kontakten har gått ut på.

Informasjon fra intervjuene med administrasjonen og politikerne tyder på at det har vært mangler i journalføring av møtetreferater. Vi har fått opplyst at ordfører pleier å opplyse formannskapet om slike møter. En av politikerne nevner at den informasjonen de da får er presentert av en partene, og da fra ordføreren sitt ståsted.

Revisjonen mener at manglende journalføring av møtetreferater kan bidra til at ikke alle politikere har mulighet til å få samme informasjon om saker før det skal tas en avgjørelse. Det vil heller ikke være mulig for innbyggere og andre i ettertid å få oversikt over hvem som har deltatt på møter og hva som er behandlet på disse møtene.

Revisjonen mener at journalføring av møtetreferater er særlig viktige i møter hvor administrasjonen, utbyggere og politikere deltar. Dette bidrar til åpenhet om hvem som deltar i slike møter og hva som diskuteres, og det gir alle tilgang til opplysninger som kan være relevant for den politiske behandlingen av saker.

5 ROLLE- OG ANSVARSFORDELING

Kapitlet tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

Har det vært en tilstrekkelig avklart rolle- og ansvarsfordeling mellom administrasjon og politikerne i behandlingen av saker som gjelder utbygging av Synnfjell?

5.1 SAKSBEHANDLING OG ROLLEFORSTÅELSE

Saksutredning og innstilling til vedtak

De ansatte revisjonen har snakket mener at administrasjonen sitt ansvar er å belyse saker som skal til politisk behandling, at problemstillingene er vurdert så godt som mulig, og at saksfremlegget viser handlingsrom og begrensninger. Administrasjonen skal komme med forslag til innstilling som er i henhold til lover og regler på området. I sakene som gjelder Synnfjell må mange interesser ivaretas når man skal planlegge for utbygging, blant annet kulturvern og naturmangfold. Administrasjonen skal se på helheten og ikke bare ivareta utbyggernes interesser. En av de ansatte mener at når det gjelder saker om Synnfjell så er det en forventning fra politikerne om at det skal være et stort politisk handlingsrom på dette området. Staten lager veiledninger, rundskriv og forskrifter som kommunen er pålagt å følge, og i tillegg skal man vektlegge kommunale planer når man behandler saker.

De ansatte som revisjonen har snakket med er kjent med at kommunen har en rutine om saker som skal til politisk behandling. Hvilke saker som skal behandles politisk, mener de følger av delegasjonsreglementet.

De ansatte som revisjonen har snakket med mener at de ikke lar seg påvirke av politikerne når de skal utrede saker. De mener at politikerne på sin side påvirkes av utbyggerne, som ofte tar kontakt med politikerne. Det gjør at politikerne vil ha mye informasjon om hvordan situasjonen ser ut fra utbyggerne sitt ståsted.

I intervjuene kommer det fram at ansatte mener at mange politikere er veldig opptatt av de detaljerte, tekniske løsningene, og at det er mindre fokus på helheten. En av de ansatte mener det virker som at noen politikere vil være med å bestemme de tekniske løsningene, og at de ikke vil godta faktagrunnlaget som administrasjonen har presentert. Dette har ført til at de ansatte oppfatter at de må skrive veldig detaljert på et faglig nivå. Revisjonen har fått opplyst at saksbehandlere mener de må være veldig grundige når de argumentere for sitt faglige syn, siden det er mange private parter som kommer med sine begrunnelser for ulike VA-løsninger (saker i Synnfjell), noe som øker graden av krav til detaljering. Men det er nevnt at dette ikke bare er negativt, for da får man en grundig utredning av sakene.

Frøslid og de to andre politikerne vi har intervjuet mener at ansvarsfordelingen mellom folkevalgte og administrasjonen i Nordre Land er klar og tydelig for alle. Kommunedirektøren sitt ansvar er å gjøre politikerne i stand til å treffe gode vedtak, lage tilstrekkelig saksutredning, med en innstilling som viser et tydelig forslag til vedtak og som viser hva som er det politiske handlingsrommet. Administrasjonen skal ha tilstrekkelig fagkunnskap. En av politikerne vi har snakket med, mener at sakene fra administrasjonen nesten er for godt utredet, det vil si at de er veldig faglige og detaljerte og at dette særlig gjelder saker om Synnfjell. Det kan være vanskelig å få øye på det politiske handlingsrommet.

I intervjuene fremkommer at politikerne mener at saker om Synnfjell er grundige og omfangsrike fordi tillitsforholdet mellom administrasjonen og politikerne har vært dårlig.

Det framkommer gjennom intervjuer med politikere at det er manglende tillit til at økonomien ved valg av VA-løsninger er godt nok utredet i sakene. Saksfremleggene må vise et handlingsrom for at politikerne skal kunne prioritere. Dette gjelder spesielt VA-saker og plan- og byggesaker. Det er problematisk at økonomien rundt alternativene i VA-sakene ikke er tilstrekkelig utredet. Det oppstår uenighet om administrasjonens forslag lar seg gjennomføre økonomisk. Hvis forslagene ikke lar seg gjennomføre, mener politikerne vi har snakket med at de ikke et godt nok faglig utredet.

Ordføreren har opplyst at det har vært et problem at gjennomføring og økonomistyringen ikke har vært god nok på enkelte prosjekter i avdelingen for samfunnsutvikling. Han mener det har gitt seg utslag i kritiske spørsmål fra politisk ledelse, som kan ha blitt oppfattet som krevende for saksbehandlere. Men spørsmålene er i utgangspunktet stilt administrativ ledelse som har valgt å la saksbehandler svare opp dette.

I en del saker mener ordføreren at det er vanskelig å se hva som er det politiske handlingsrommet fordi det ikke vises til en begrunnelse for administrasjonens innstilling basert på lovverk eller politiske vedtak. Da er det vanskelig for politikerne å se om innstillingen baserer seg på et absolutt lovverk, eller om det finnes et handlingsrom ut over saksbehandlers vurdering.

Sak om VA Holmenjordet

Hekne har i sitt notat vist til at politisk ledelse trår over grensen i sin overordnede arbeidsgiverrolle når enkeltmedarbeidere og representanter for fagavdelinger hos kommedirektøren «tas» personlig i formelle, politiske fora. Han skriver videre at kommunestyret og politisk ledelse *kjenner etter loven kun kommedirektøren* (adm.- sjefen), og må rette sin eventuelle kritikk og sviktende tillit til kommedirektøren selv.

Hekne har vist til saken om Holmenjordet fra formannskapet hvor han mener at den politiske ledelsen trår over grensen ovenfor enkeltsaksbehandlere, og at det har vært et polarisert arbeidsklima mellom politisk ledelse og fagavdelinger hos kommedirektøren.

Ifølge saksfremlegget til formannskapet i sak 12/20 var dette en sak om økt bevilgning til investering i Holmenjordet VA. Administrasjonen ba om en økt bevilgning til videre utbygging av VA-nettet. Rammen for prosjektet var budsjettet for ca. 5 år siden, og det var grunnforhold på anleggsområdet som skapte merarbeid. Dette gjør at prosjektet ble dyrere enn antatt i 2015. I formannskapsmøte ble det en del diskusjoner mellom noen i administrasjonen og noen politikere. Etter forslag fra Frøslid ble det vedtatt å sende saken tilbake til administrasjonen for et nytt saksframlegg med tillegg av utfyllende informasjon, det ble vedtatt mot to stemmer.

Frøslid har opplyst til revisjonen at han hadde en del spørsmål til administrasjonen da saken kom tilbake til formannskapet i møte den 3.3.20.. Diskusjonene gjaldt om det var forurensning, og om det var mulig å dekke inn kostnadene med selvkost. Frøslid har i intervjuet med revisjonen opplyst at han skjønner at det kan ha vært ubehagelig for saksbehandler, som måtte svare for administrasjonen i møtene. Frøslid mente spørsmålene hans var viktige og at man ikke kunne unngå å stille disse, selv om saksbehandlere kunne føle at det ble personlig. I

intervju har de to andre politikerne vi har snakket med opplyst at det er en utfordring at det har vært en konfronterende «tone» fra enkelte politikere i formannskapet, og at det har vært slik noen år. I kommunestyret er «tonen» mer formell, og det blir ikke samme problem der. I formannskapet blir det mindre formelt og diskusjonene opphetede. Vi har fått opplyst at det har blitt sagt i mer uformelle møter at noen av saksbehandlere ikke har vært ønsket.

Politikerne vi har snakket med mener det er viktig at ordfører som møteleder tar ansvar for hvordan disse møtene blir gjennomført, og at kommunedirektøren også har et ansvar.

Internt arbeid med rolleforståelse

Etter at Hekne (tidligere leder for samfunnsutvikling) sluttet, ble det startet et arbeid internt for å bedre samarbeidet mellom administrasjonen (samfunnsutvikling) og politikere fra formannskapet. Det har i den forbindelse vært møter hvor ansatte fra enheten for samfunnsutvikling, tillitsvalgt, verneombud og politikere fra formannskapet har deltatt. Målsettingen er å lage kjøreregler og få til en tydeligere og tryggere kommunikasjon om hva som forventes av administrasjonen og politikere. Revisjonen har fått oversendt noen av referatene fra møter i forbindelse med det interne arbeidet. Konst. kommunedirektør har opplyst at administrasjonen også satt i gang en prosess med å få til bedre saksutredninger.

Prosessteamet i kommunen, som er kommunens interne ressurs for å bistå ledere, team, avdelinger, områder og hele organisasjonen med kontinuerlig forbedring, har bistått i disse møtene. Arbeidet tar utgangspunkt i en LEAN-metodikk. Det er ikke laget et mandat for det interne arbeidet, men LEAN-veilederne fra kommunens prosessteam skal jobbe sammen med administrasjon og formannskapet, og det skal føre til at roller og ansvar skal klarlegges, og samarbeidet skal da bli bedre i framtida. Revisjonen har fått opplyst at arbeidet med prosessteamet nå er avsluttet, veilederne har laget en punktliste over tiltak som ordføreren har opplyst at de skal vurdere å jobbe videre med. Kommunedirektør og ordfører har fått ansvar for å iverksette konkrete tiltak, og gjøre vurderinger underveis. Ettersom kommunen får ny kommunedirektør 1.4.21, ønsker de å ha med han i denne prosessen.

I intervjuene har både politikere og ansatte i administrasjon opplyst at møtene har ført til at det er satt i gang et arbeid, som er et skritt i riktig retning. De ansatte som vi har snakket med håper at tillitsforholdet mellom formannskapet og administrasjonen skal bli bedre. Arbeidet har allerede bidratt til bedre rolleforståelse, fordi man kommer nærmere hverandre når man sitter og diskuterer. Både politikere og ansatte har vært ærlige med hverandre og man har informert hverandre. En av dem som revisjonen har snakket med har opplyst at arbeidet med rolleforståelse ikke kan gjøres ferdig på 3 møter, og at de bør jobbe videre med dette slik at det blir godt innarbeidet.

Ordfører mener at prosessen de har vært gjennom med dialog mellom formannskap og planavdeling/saksbehandlere viser at det er ulik oppfatning av hva som ligger i både faglige og lovmessige forutsetninger. Det kan også virke som det trengs en tydeligere rolleavklaring mellom administrasjon og politikere i forhold til roller og ansvar.

Når noen av politikerne er usikre på om det er informert om KS sitt styrevervregister, så har ordføreren opplyst at det var et tema under folkevalgtopplæringen i starten av perioden. Det er ikke tatt opp igjen og minnet på til de folkevalgte i ettertid.

Kontakt mellom administrasjon og politikere om enkeltsaker

I intervjuene opplyser politikerne at de ikke tar direkte kontakt med saksbehandlere om enkeltsaker.

Plansjefen mener det var mer vanlig at politikere tok direkte kontakt med saksbehandlere når han begynte i kommunen, men at det er veldig sjelden det skjer nå. De andre ansatte som revisjonen har snakket med opplyser at de ikke blir kontaktet av politikere om enkeltsaker, og de mener at det ikke er så vanlig at det blir gjort.

Ordføreren mener det er viktig å skille mellom den prosessen som skjer fram til saken blir lagt fram til politisk behandling og henvendelser etter at saken er lagt ut. Som ordfører er han med på møter både der administrasjon eller administrasjon/innbyggere er med og diskuterer løsninger. Men det er administrasjonen alene som gjør vurderinger/utredninger og skriver saker til politiske behandlinger, eller gjør vedtak i saker hvor myndighet er delegert. Ordføreren er ikke kjent med at politikere tar kontakt med saksbehandlere i enkeltsaker. Men de har folkevalgte som også er private utbyggere, og som i den posisjonen vil ha møter med saksbehandlere i enkeltsaker som dreier seg om deres næringsaktiviteter. Inntrykket til ordføreren er at man da er flinke til å sørge for at man er klar over hvilke roller den enkelte har.

Når saker er lagt ut til politisk behandling så mener ordføreren at det noen ganger er ønskelig med avklaringer på formuleringer/forutsetninger o.l. som ligger i saksutredningen. Det blir da stilt spørsmål til administrasjonen via ordfører eller i noen saker direkte til saksbehandler. Ordføreren mener det er viktig signal til saksbehandler om at det kan være deler av saken som vedkommende bør adressere i den redegjørelsen som blir holdt, når man åpner saken for politisk behandling.

Aktivt arbeid for rolleforståelse

Ordføreren har opplyst at de har faste møter på mandager, da møtes kommunedirektøren, ordfører og varaordfører. Kommunedirektøren kan i disse møtene ta med seg folk fra administrasjonen hvis det er saker han ønsker å diskutere med politisk ledelse. Som en del av prosessen de har vært gjennom har de flyttet tidspunktet for møtet til etter ledermøte, slik at de raskt kan avklare uklarheter ved politiske vedtak som blir gjort i kommunestyre/formannskap uka før.

Ordfører mener at det har vært naturlig å diskutere saker med administrativ ledelse, men fram til kommunedirektøren legger saken fram til politisk behandling, så er det administrasjonen som gjør utredninger/skriver saken uten at det utøves press.

Kommunedirektør og ordfører har ved flere anledninger diskutert hvordan man skal sikre felles forståelse av roller. Ifølge ordføreren har kommunedirektøren dette som tema i sine ledermøter, og ordføreren bruker enkeltsaker/problemstillinger som eksempel på den type problemstillinger i formannskap/gruppemøter og kommunestyre. Dette er for at den enkelte skal bli oppmerksom på hva som er deres rolle, og at de kun har en rolle og det er som kollegium.

5.2 REVISJONENS VURDERING

På bakgrunn av de innsamlede data/fakta skal revisor vurdere om kommunens / virksomhetens praksis er i tråd med revisjonskriteriene.

5.2.1 KONTAKT MELLOM ADMINSTRASJON OM ENKELTSAKER

Kontakten mellom folkevalgte og administrasjonen om enkeltsaker skal baseres på en tydelig rolleforståelse der kommunedirektøren har ansvar for at saksutredning og innstilling til vedtak baseres på et faglig og rettslig grunnlag.

I notatet fra Hekne ble det hevdet at kommunedirektørens oppfyllelse av partsnøytral saksbehandling utfordres og settes under press og at det foreligger en sterk holdningspåvirkning overfor fagavdelingene.

Revisjonen mener at hvis politikere tar mye kontakt med enkeltsaksbehandlere så vil dette kunne føre til at de føler seg presset/påvirket av politikeren når de ansatte skal utrede saker. På den måten vil det være en risiko for at sakene ikke bare er basert på faglig og rettslig grunnlag. Intervjuene våre tilsier at politikere i liten grad tar direkte kontakt med saksbehandlere i kommunen. Revisjonen har ikke fått informasjon som tyder på at administrasjonen har latt seg presse av politikere i saksutredninger om Synnfjell.

Revisjonens inntrykk er at saker om Synnfjell har skapt mye debatt og engasjement i kommunen. Det er viktige saker både for kommunen og for næringsinteressene i kommunen. Det at saksutredning og innstilling til vedtak skal baseres på et faglig og rettslig grunnlag er en viktig del av kommunedirektørenes ansvar og av rollefordelingen i en kommune. Vårt inntrykk er at både politikere og ansatte i Nordre Land er enige i hva som er administrasjonens ansvar. Gjennomgangen vår tyder imidlertid på at politikere og saksbehandler har ulike syn på innholdet i og kvaliteten på saksutredningene om Synnfjell.

Både ordfører og konst. kommunedirektør mener at det har vært et problem at saksfremleggene ikke har vært gode nok. Politikerne mener at sakene er for detaljerte og at det i liten grad utredes ulike alternativer som viser det politiske handlingsrommet. De mener også at økonomiske konsekvenser ofte blir for dårlig utredet.

Det fremgår av intervjuene med de ansatte at de ikke bare skal ivareta utbyggernes interesser, men at de er opptatt av å ivareta helheten og de mange krav og føringer som ligger til grunn fra staten og i kommunale planer, blant annet når det gjelder kulturvern og naturmangfold. Administrasjonen legger vekt på at det er mange faglige forhold som skal utredes i disse sakene. De peker også på at politikere ofte har mange meninger om tekniske løsninger og at de må legge fram faglige og tekniske forhold på en detaljert måte. Revisjonen mener dette kan føre til at det politiske handlingsrommet ikke blir synliggjort godt nok.

Revisjonen har ikke gått gjennom konkrete saker og kan derfor ikke vurdere kvaliteten på saksutredningene. Revisjonen har imidlertid fått opplyst at det er satt i gang et arbeid i administrasjonen med å forbedre saksfremleggene.

Hekne har vist til saken om Holmenjordet fra formannskapet hvor han mener at den politiske ledelsen trår over grensen ovenfor enkeltsaksbehandlere, og at det har vært et polarisert arbeidsklima mellom politisk ledelse og fagavdelinger hos kommunedirektøren. Revisjonen syns det virker som om det har vært et problem i

formannskapet at politikerne har hatt en konfronterende tone ovenfor saksbehandlere i møtene, og det tyder på at de ikke har hatt en tydelig nok rolleforståelse.

5.2.2 AKTIVT ARBEID FOR ROLLEFORSTÅELSE

Administrativ og politisk ledelse skal arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjonen.

Kommunen har nå satt sammen en arbeidsgruppe hvor de skal jobbe med å bedre samarbeidet mellom administrasjonen (avdeling for samfunnsutvikling) og politikere (formannskapet). Revisjonen oppfatter at både politikere og administrasjonen mener at dette arbeidet er viktig for å få en bedre rolleforståelse. Tilliten mellom administrasjonen og politikere vil kunne bli enda bedre hvis de får bedre forståelse for rollene til hverandre.

Revisjonen mener at de faste møtene som ordfører og kommunedirektør har kan bidra til å opprettholde en god rolleforståelse ved at roller og oppgaver kan diskuteres i tilknytning til konkrete saker som tas opp på disse møtene. Møtene som gjennomføres brukes til å informere hverandre og dette kan være positivt for samspillet. Det er viktig å opprettholde fokuset på rollene slik at man klarer å ha et klart skille mellom administrasjon og politikere.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 KONKLUSJONER

På bakgrunn av vurderingene skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene. Dersom revisor finner vesentlige avvik, skal dette komme tydelig til uttrykk i forvaltningsrevisjonsrapporten. Konklusjonene er utformet og delt inn etter de to problemstillingene i prosjektet.

6.1.1 PROBLEMSTILLING 1 – FORELIGGER DET OMSTENDIGHETER I FORBINDELSE MED POLITISK BEHANDLING AV SAKER SOM GJELDER UTBYGGING AV SYNNEFJELL, SOM KAN SVEKKE TILLITEN TIL AT BESLUTNINGER ER FATTET PÅ ET UAVHENGIG OG UPARTISK GRUNNLAG?

Bakgrunnen for denne problemstillingen var påstanden i notatet fra Hekne om at politisk ledelse (formannskapet) praktiserer et uklart skille mellom kommersielle enkeltinteresser og offentlige samfunnsinteresser. Han viser primært til private partsinteresser som berøres av planlagt hytteutvikling i Synnefjell.

Revisjonens vurdering, basert på gjennomgang av saker og intervjuene vi har foretatt, er at politikerne i Nordre Land er opptatt av at ingen som er inhabile skal delta i behandlingen av politiske saker. Revisjonen mener at inhabilitet hos medlemmer i kollegiale organer i stor grad avgjøres i møter og protokolleres. Vi har bare funnet en sak hvor vi har påpekt at habiliteten burde vært vurdert. Gjennomgåtte saker viser imidlertid at det ikke alltid meldes fra om inhabilitet i god tid før politiske møter slik at vara kan innkalles. Det vises ikke alltid til konkret hjemmel for inhabilitet i møteprotokollene, og vår gjennomgang viser at i de fleste av saker er det ikke gitt noen nærmere begrunnelse for inhabiliteten.

Åpenhet om politikernes verv og økonomiske interesser er også viktig for å ha tillit til at beslutninger fattes på et uavhengig grunnlag. Revisjonen mener at informasjonen vi har fått tilsier at politikerne i Nordre Land kommune er åpne om sine verv og økonomiske interesser når det gjelder de politiske møtene. Politikerne og ansatte i administrasjonen vi har snakket med gir uttrykk for at de i liten grad er kjent med, eller bruker KS sitt styrevervregister til å synliggjøre verv og økonomiske interesser. Revisjonen mener at en registrering i styrevervregisteret også vil kunne bidra til en større åpenhet utad i kommunen ved at innbyggere på den måten kan skaffe seg oversikt over politikernes roller og verv.

Revisjonen har fått informasjon om at det mangler journalførte referater etter noen møter hvor administrasjonen, politikere og utbyggere har møttes om saker vedrørende Synnefjell. Møtereferater er viktig for å sikre god informasjon til både politikere og innbyggere i kommunen. Revisjonen mener at åpenhet om politiske prosesser danner grunnlaget for tillit og informasjon er en viktig del av dette.

6.1.2 PROBLEMSTILLING 2 - HAR DET VÆRT EN TILSTREKKELIG AVKLART ROLLE- OG ANSVARSFORDELING MELLOM ADMINISTRASJON OG POLITIKERNE I BEHANDLINGEN AV SAKER SOM GJELDER UTBYGGING AV SYNNEFJELL?

Noe av bakgrunnen for denne problemstillingen er det Hekne skriver i sitt notat om at det er et polarisert arbeidsklima mellom politisk ledelse og fagavdelinger hos kommunedirektøren. Han skriver at det er et klima preget av tillitssvikt, dels uttrykt mistillit fra politisk ledelse, hvor partsnøytral, offentlig saksbehandling oppfattes satt under press – sett fra kommunedirektørens side.

Revisjonen oppfatter at ansatte og politikere er enige om hva som er den formelle rolle- og ansvarsfordelingen mellom dem, og at det er kommunedirektørens ansvar at saksutredninger og innstilling til vedtak baseres på et faglig og rettslig grunnlag. Gjennomgangen vår viser at politikere ikke tar direkte kontakt med saksbehandlere, og at administrasjonen ikke føler seg presset av politikere når de skriver saksutredninger. Revisjonens gjennomgang viser likevel at det har vært noen utfordringer i samarbeidet mellom administrasjon og politikere i behandlingen av saker om Synnefjell.

Etter revisjonens vurdering har mye av uenigheten mellom administrasjonen og politikere dreid seg om innholdet i og kvaliteten på administrasjonens saksutredninger. Politikere mener de er for detaljerte, at økonomiske konsekvenser er for dårlig utredet og at det i liten grad er utredet alternativer som viser handlingsrommet. Administrasjonen er opptatt av å se helheten og at utredningene skal være basert på faglige krav og hensyn. Sakene i Synnefjell har skapt et stort engasjement i kommunen, og sakene har vært kompliserte. Viljen til å bygge ut vil noen ganger komme i konflikt med lover og statlige og regionale retningslinjer. I dette krysningspunktet vil det kunne oppstå konflikter. Det at politikere er opptatt av at mulighetsrommet skal vises klart i sakene fra administrasjonen, tilsier at politikere mener at saksfremleggene har et forbedringspotensial. Revisjonen mener det er positivt at det er satt i gang et arbeid med å forbedre saksutredningene, slik at forventningene mellom politikere og administrasjonen kan avstemmes.

Hekne har vist til saken om VA-utbygging på Holmenjordet fra formannskapet, hvor han mener at den politiske ledelsen har trådd over grensen overfor enkeltsaksbehandlere. Revisjonen har inntrykk av at det har vært et problem i formannskapet at politikere har hatt en konfronterende tone overfor saksbehandlere i noen av møtene og at det derfor er viktig at møteledelsen tar ansvar for å bedre arbeidsklimaet i de politiske møtene, slik at respekten til hverandre opprettholdes. Revisjonen mener at arbeidet som er satt i gang for å gå gjennom samarbeidet mellom administrasjonen og politikere er positivt og at det kan bidra til å bedre tilliten.

Revisjonen mener at arbeidet som har vært satt i gang for å gjennomgå samarbeidet mellom administrasjonen og politikere virker som et godt tiltak for å bidra til klar rolle- og ansvarsfordeling i kommunen. Den kontakten som ordfører og kommunedirektør har, kan også brukes for å klargjøre rolle- og ansvarsfordelingen.

6.2 ANBEFALINGER

- Det bør vurderes om det kan utarbeides en rutine for å sikre at habilitet blir meldt ifra om i god tid før møtene slik at det kan innkalles vara.
- Kommunen bør sikre at protokoller fra politiske møter inneholder konkret hjemmel for inhabilitet og det kan vurderes om vedtakene om habilitet bør begrunnes, dette vil bidra til etterprøvbarehet.

- For å bidra til mer åpenhet omkring verv og økonomiske interesser bør kommunen oppfordre politikere og ansatte til å registrere sine økonomiske interesser i KS sitt styrevervregister.
- Kommunen bør vurdere å etablere rutiner for å sikre at det skrives og journalføres referater fra møter om konkrete saker der administrasjonen og/eller folkevalgte deltar på møter med utbyggere eller andre innbyggere. Revisjonen viser til KS sin bok om tillit som gir informasjon om temaet.
- Kommunen bør vurdere hvordan de kan bedre samarbeidsklimaet i gjennomføringen av og ledelsen av formannskapsmøtene.
- For at administrasjon og politikere skal ha tillit til hverandre, så bør administrativ og politisk ledelse arbeide videre med rolle- og ansvarsfordelingen, herunder avklare forventninger til hva som er gode saksutredninger. De kan for eksempel bruke anbefalinger fra KS om «Råd for etikkarbeid» i kommunens videre arbeid med roller.

REFERANSER

Regelverk:

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) Lov-1967-02-10.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83.

Ny forvaltningslov, NOU 2019:5.

Veileder:

Habilitet i kommuner og fylkeskommuner s. 11, utgitt av KRD.

KS:

Kommunesektorens etikkutvalg artikler: Åpenhet om gaver, roller og eierinteresser, Åpenhet om kontakt med folkevalgte og innbyggere.

Uttalelser fra kommunesektorens etikkutvalg: Åpenhet om kontakt med folkevalgte og innbyggere.

KS folkevalgtprogram 2019–2023, Folkevalgtes arbeidsgiveransvar.

KS folkevalgtprogram 2019–2023, Tillit.

Annet:

Regjeringen.no: artikkel, De folkevalgtes rolle, sist oppdatert: 31.08.2018

VEDLEGG KOMMUNEDIREKTØREN UTTAELSE



Kommunedirektøren

Innlandet Revisjon IKS
Postboks 153
2626 LILLEHAMMER

Unntatt offentlighet Offl. § 5 første ledd

Deres ref.:
Birgitte
Ulimoen Bue

Vår ref.: 20/3284-3/OHE

Dokka, 14.04.2021

Forvaltningsrevisjon

Det blir vist til brev dagsett 30 mars 2021 Rapportutkast – habilitet og roller ref 2021-392 der kommunedirektøren gis anledning til å kommentere utkast til rapport.

Kommunedirektøren velger å ikke kommentere spørsmålene som er stilt enkeltvis, men ønsker å kommentere rapportutkastet samla.

Etter kommunedirektørens vurdering er det ikke kartlagt faktafeil eller innhold som bør påpekes sett fra kommunedirektørens ståsted. Kommunedirektøren registrerer at det blir påpekt at rapporten blir gjennomført innenfor gitt ramme og bestilling.

Generelt vil kommunedirektøren gi uttrykk for at informasjonen og anledningen til å redegjøre for saken har vært god. Ut i fra et internkontrollperspektiv kommer det fram flere forbedringstiltak med god nytteverdi som kommunedirektøren vil ta fatt i. Noe av dette er allerede i gang, og vil bli gjennomført så snart endelig rapport er behandlet.

Med vennlig hilsen

Ola Helstad
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Kopi til
Ola Tore Dokken ordfører

Postadresse:
Postboks 173
2882 Dokka

Besøksadresse:
Storgata 28
2870 Dokka

Telefon: 61 11 60 00
E-post: postmottak@nordre-land.kommune.no
Org.nr: 861 381 722

VEDLEGG ORDFØRERENS UTTALELSE

Uttalelse mottatt fra ordfører i e-post av 15.4.21:

Habilitet og roller

1. Har informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?

Jeg mener informasjonen har vært god nok. Så kan man selvsagt diskutere om dette er problemstillinger som passer inn i revisjon da det dreier seg om handlinger/ oppfatninger som i liten grad kan måles opp mot rutiner/prosedyrer.

2. Har dere kommentarer til prosjektets metode, anvendelse av kilder eller beskrivelse av fakta?

Sak om VA Holmenjordet

I beskrivelse av saken så er det korrekt at man ba om en tilleggsbevilgning og at prosjektet var budsjettet 5 år tilbake i tid. Det som fikk formannskapet til å reagere kraftig i denne saken var:

1. Orienteringen som formannskapet fikk, viste at man var klar over at den økonomiske rammen som var bevilget ikke var tilstrekkelig for å gjennomføre prosjektet. Prosjektet ble likevel startet opp uten at man ba om tilleggsbevilgning eller orienterte politisk ledelse om at det ville bli behov for tilleggsbevilgning i dette prosjektet. Da saken kom opp var prosjektet i en fase som gjorde det umulig å ikke bevilge nødvendige midler.
2. Oppfølgingen av prosjektet hadde ikke vært god nok.

På side 28 trekkes det fram at det i uformelle møter har blitt sagt at enkelte saksbehandlere ikke er ønsket. Så vidt jeg kjenner til er dette i møter mellom administrasjon og grunneiere/utbyggere. I rapporten kan man tolke dette som en dokumentasjon på at dette er sagt av politisk ledelse og en underbyggelse av en konflikt mellom saksbehandlere og politisk ledelse.

Side 33

Avsnittet om konfronterende tone fra politisk ledelse. Tenker at dette i første rekke henger sammen med Holmenjordet. Slik det fremstilles så ser det ut som den generelle arbeidsformen i formannskapet er konfronterende, noe jeg ikke tror er oppfatningen hos noen.

3. Har dere kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjonene?

Revisjonskriteriene er satt opp i forhold til problemstillingen, og utfordringene er selvsagt det som fremkommer i min kommentar under pkt 1. Jeg mener at det dere bygger på i kapittel 3 er relevant for de vurderingene som gjøres senere i rapporten

4. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?

Vi får ingen konklusjoner med to streker under svaret på problemstillingene, noe vi vel heller ikke hadde ventet. Men anbefalingene som gis er nyttig for oss i det videre arbeidet.

5. Har dere kommentarer til rapportens oppbygning og språk?

Som du skriver i innledningen er det vanskelig å trekke noen sikre konklusjoner på problemstillingene ut fra den undersøkelsen som er gjort.

Jeg mener at man under problemstilling 1 og 2 kunne vært tydeligere på at det man har funnet eller ikke funnet.

Problemstilling 1: Politiker, administrasjon og sakene viser at habilitet blir vurdert og at man er opptatt av dette. Det mener jeg burde komme tydeligere frem som en hovedkonklusjonen på problemstillingen. Så kunne anbefalingene om hva man bør gjøre for å bli bedre kommet.

Problemstilling 2: Litt samme som for problemstilling 1. Det er ingen konkrete funn som tyder på uavklarte roller/press på saksbehandlere fra politisk ledelse. Men dere har noen anbefalinger til å bli bedre.

6. Hva er den samlede vurderingen av revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?

Jeg tenker at det er en nyttig gjennomgang, og anbefalingene dere kommer med er gode for å sikre en ryddig saksbehandling og bedre tillitsforholdet mellom enkelte saksbehandlere og politisk ledelse.