

FORVALTNINGSREVISJON

Håndtering av habilitet i folkevalgte organ

PROSJEKTPLAN



Melhus kommune

Februar 2018

FR1011

1 INNLEDNING

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Melhus kommune vedtok i sak 42/17 å bestille en forvaltningsrevisjon med fokus på håndtering av habilitet i folkevalgte organ.

Kontrollutvalget ber om at prosjektplan med ressursramme blir lagt frem for kontrollutvalget på første møte i 2018. Videre ber kontrollutvalget om at endelig rapport blir oversendt til kontrollutvalgets sekretariat innen 31.05.2018.

Rapporten om håndtering av habilitet i folkevalgte organ i Melhus kommune er bestilt på bakgrunn av oppslag i media og tidligere saker om habilitetsvurderinger i kontrollutvalget.

Det har vært flere saker oppe til behandling i Melhus kommune som har skapt oppslag i media på grunn av spørsmål rundt habilitet for folkevalgte. I kontrollutvalgets sak 42/17 presiseres det hvilke området kontrollutvalget ønsker å se på. Det står følgende:

«Kontrollutvalget ønsker å avgrense forvaltningsrevisjonen til å gjelde politisk nivå. Saker som kan være aktuelle å se på: E6, masseuttak og deponi, sentrumsplan, representasjon i styrer i selskaper hvor Melhus kommune har eierinteresser, gruppemøter under ordinære politiske møter.»

I revidert plan for forvaltningsrevisjon 2016-2018 er temaet habilitet omtalt på følgende måte:

«Formålet med habilitetsreglene er å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet. At saker behandles på en objektiv måte er avgjørende for at allmennheten skal ha tillit til at det skjer en forsvarlig saksbehandling i forvaltningen. Det er ikke i seg selv kritikkverdig å være inhabil. Men det er kritikkverdig hvis en folkevalgt eller en tjenestemann ikke fratrer ved inhabilitet. Konsekvensen av inhabilitet kan bli at vedtaket blir ugyldig. Aktuelle innfallsvinkler kan være om Melhus kommune gir tilstrekkelig opplæring til folkevalgte vedr. habilitetsreglene, om rutiner vedr.

habilitet følges før og i møtene, og om administrasjonen har tilstrekkelig kunnskap om habilitetsreglene.»

Revisjonen har i prosjektplanfasen vært i kontakt med kontrollutvalgssekretariatet vedrørende bestillingen. Oppsummeringsvis oppfatter revisor at kontrollutvalget er opptatt av følgende:

- Ønsker en vurdering av om de folkevalgte har fått tilstrekkelig opplæring, herunder om det foreligger gode rutiner
- Ønsker en vurdering av hvordan habilitet i konkrete saker er håndtert
- At forvaltningsrevisjonen skal bidra til at Melhus kommune håndterer habilitetsvurderinger på en god måte fremover

1.2 Bakgrunnsinformasjon

Kommunene sin oppgave er å yte tjenester og drive myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Kommuner skal være effektive, tillitskapende og bærekraftige. For at kommunesektoren skal ha tillit og troverdighet, er det sentralt at de som er involvert i kommunale beslutninger og saksbehandling opptrer tillitsvekkende og med høy etisk standard. Kommuneloven og forvaltningsloven har regler om habilitet som skal ivareta dette. En folkevalgt blir inhabil til å behandle en sak dersom vedkommende har en personlig tilknytning til saken som kan skape tvil om at den folkevalgte vil behandle saken på en objektiv og upartisk måte.

Et viktig formål med habilitetsreglene er å sikre at det ikke blir foretatt uriktige avgjørelser fordi en folkevalgt tar utenforliggende hensyn ved forberedelsen eller avgjørelsen av saken. Habilitetsreglene sikrer derfor partenes rettssikkerhet, ved at det blir foretatt korrekte avgjørelser. Videre skal habilitetsreglene bidra til å opprettholde tilliten til de som fatter avgjørelsene og til forvaltningen som helhet. Beslutningstakerne beskyttes mot at det sås tvil om deres troverdighet, ettersom de slipper å behandle saker der de selv eller deres nærstående har personlige interesser.

Forvaltningsloven §§ 6 til 10 inneholder bestemmelser om inhabilitet som gjelder generelt for offentlige tjenestemenn og andre som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Disse bestemmelsene gjelder således for både ansatte og folkevalgte i kommuner.

Kommuneloven § 40 nr. 3 har bestemmelser om inhabilitet som kommer i tillegg til forvaltningslovens regler. De gjelder i første rekke for de folkevalgte, men enkelte bestemmelser gjelder også for de ansatte i kommunen.

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. Det følger av forvaltningsloven § 8 at i kollegiale organ er det organet selv som avgjør habilitetsspørsmålet. Den folkevalgte har rett til å uttale seg om habilitetsspørsmålet før saken tas opp av organet, men vedkommende kan ikke delta i drøftelsen av inhabilitetsspørsmålet og kan heller ikke være med å stemme. Dersom habiliteten skal vurderes for flere folkevalgte i samme sak vil samtlige være diskvalifisert fra å delta i avgjørelsen om sin egen eller andres habilitet. Dersom det i en sak er så mange inhabile medlemmer at organet ikke er vedtaksført og det ikke er kalt inn varamedlemmer, kan samtlige medlemmer delta i avgjørelsen av medlemmenes habilitet.

Dersom en folkevalgt er inhabil, må vedkommende fratre ved behandlingen av saken.

Det følger av kommuneloven § 30 nr. 3 at dersom det treffes avgjørelse om at et medlem av organet er inhabilt skal avgjørelsen føres i møteboken og hjemmelen for avgjørelsen skal fremgå.

Dersom en inhabil folkevalgt deltar i forberedelsen av eller i avgjørelsen av en sak utgjør dette en saksbehandlingsfeil som kan medføre at vedtaket er ugyldig. Vilkåret for at vedtaket er ugyldig er at inhabiliteten kan ha hatt betydning for vedtakets innhold. Dersom vedtaket er ugyldig må saken normalt behandles på nytt.

Informasjonen overfor vil ligge til grunn ved utledning av revisjonskriterier.

2 UNDERSØKELSESOPPLEGGET

I kapittel 2 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

2.1 Avgrensing

Kontrollutvalget har i sak 42/17 presisert at det er ønskelig å avgrense forvaltningsrevisjonen til å gjelde politisk nivå. Revisor vil derfor avgrense seg fra å undersøke om det er ansatte i administrasjonen som har vært inhabil ved saksbehandlingen.

Videre nevner kontrollutvalget saker det kan være aktuelt å se nærmere på. Dette gjelder E6, masseuttak og deponi, sentrumsplan, representasjon i styrer i selskaper hvor Melhus kommune har eierinteresser og gruppemøter under ordinære politiske møter. Revisor vil ikke se på andre saker enn de som er nevnt.

2.2 Problemstillinger

2.2.1 Har Melhus kommune gode systemer for å ivareta habilitet i folkevalgte organ

Under denne problemstillingen vil revisjonen gå nærmere inn på om Melhus kommune har gode systemer for å håndtere habilitetsvurderingen. I vurderingen vil revisor se om kommunen har oppdaterte rutiner for håndtering av habilitet, og om disse er kjent blant de folkevalgte. Revisor vil vurdere om rutinen er i samsvar med gjeldene regelverk. Det vil også være relevant å se på om rådmannen har tilstrekkelig kompetanse til å utarbeide interne rutiner/retningslinjer og har kompetanse til å bistå og rådgje i tvilsspørsmål.

I vurderingen av om kommunen har gode system vil det også være relevant å se på om det gis tilstrekkelig opplæring til folkevalgte, både ved nye verv og for å vedlikeholde og oppdatere kunnskap.

2.2.2 Er kommunens praksis i samsvar med habilitetsreglene i gjeldende regelverk

Under denne problemstillingen vil revisor gå nærmere inn på hvordan de folkevalgte har håndtert habiliteten i konkrete saker som har omhandlet områderegulering. Det vil være aktuelt å se på hvordan habilitet har vært håndtert i følgende saker:

- E6-utbygging,

- Masseuttak og deponi
- Sentrumsplanen

Revisor vil videre vurdere representasjon i styrer i selskaper som kommunen eier, og om disse representantene opptrer riktig i kommunestyret i saker som omhandler selskapene.

Ved vurderingen av om folkevalgte har vært inhabil i sakene vil det være relevant å se på om lover, veiledninger og interne retningslinjer er fulgt. Tema vil være eierinteresser, representasjon i styrer og selskaper, deltakelse i gruppemøter ved kommunestyremøter og om det er andre forhold som tilsier at vedkommende har vært inhabil. Revisor vil også se på om det er folkevalgte som feilaktig er erklært inhabil.

2.3 Overordna kriterier (kilder)

I følge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, statlige føringer, andre myndigheters praksis, teori eller reelle hensyn.

I denne forvaltningsrevisjonen er det overordna kriteriet forvaltningsloven og kommuneloven, som angir lovverket for habilitet for folkevalgte. Kommunal – og regionaldepartementet har utarbeidet en veileder om habilitet i kommuner, om inhabilitetsreglene i forvaltningsloven og kommuneloven.

Videre er kommuneloven § 23-2 styrende for rådmannens ansvar. Rådmannen skal sørge for at saker som blir lagt fram for folkevalgte organ er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt. Videre skal rådmannen sørge for at administrasjonen blir drevet i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Departementet har utgitt en rapport med tittelen «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane» om rådmannens ansvar i henhold til kommuneloven.

Melhus kommune har utarbeidet interne retningslinjer for møteoffentlighet, habilitetsvurderinger og protokollføring, som ble sendt ut som informasjonsbrev til folkevalgte i Melhus kommune 01.03.2016.

2.4 Metoder for innsamling av data

Problemstilling 1:

Revisor har mottatt rutinen fra 2016 som gjelder for håndtering av habilitet. Revisor vil etterspørre tidligere og eventuelle senere versjoner av rutinen.

Videre vil revisor også gjennomgå dokumentasjon for hvordan folkevalgte har fått opplæring i habilitetsregelverket. Revisor vil og vurdere å sende ut spørreskjema til de folkevalgte.

Det vil være aktuelt å intervju nøkkelpersoner i administrasjonen som har ansvar for å tilrettelegge for god håndtering av habilitet og gi faglig støtte til politisk nivå.

Problemstilling 2:

Revisor vil søke å få beskrivelser av hvordan habilitetsregelverket etterleves. Dette blir trolig best belyst gjennom kvalitative data, da fortrinnsvis intervju med folkevalgte og nøkkelpersoner i administrasjonen. Revisor vil også vurdere å sende ut spørreskjema til folkevalgte. Opptak av kommunestyremøter vil være relevant data.

Revisor har mottatt dokumentasjon fra KonSek vedørende E6-saken og massedeponi og grusuttak. Det vil bli behov for å innhente foreliggende data fra Melhus kommune sine arkiv, for å supplere i sakene der revisor allerede har fått dokumentasjon, og når det gjelder de øvrige sakene.

Datainnsamling for begge problemstillingene i korte trekk:

- Gjennomgang av saksdokumenter
- Gjennomgang av rutiner og protokoller
- Intervju med nøkkelpersoner i administrasjonen
- Intervju av folkevalgte
- Spørreskjema til folkevalgte
- Opptak av kommunestyremøter

3 RAMMER FOR REVISJONEN

Anna Ølnes vil være oppdragsansvarlig revisor for prosjektet, og Merete M. Montero vil være prosjektmedarbeider. Prosjektet gjennomføres innen en timeressurs på inntil 300 timer med avtalt levering innen 31.05.2018.



Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no