

UNDERSØKELSE

Saksbehandlingen av tomtevalg til brannstasjon

NOTAT



Flatanger kommune

Mars 2018

Prosjekt id: FR1029

1 FORORD

Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper mm, jfr. kommuneloven § 77 nr. 5. Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne undersøkelsen på oppdrag fra kontrollutvalget i Flatanger kommune.

Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Flatanger kommune og andre eiere i selskapene, jf. kommuneloven § 79 og § 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Revisjonsteamet har bestått av forvaltningsrevisorene, Johannes O. Nestvold og Merete M. Montero. Kvalitetssikrer har vært Unni Romstad.

2 INNLEDNING

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

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Flatanger kommune vedtok i sak 01/18 å bestille en undersøkelse om saksbehandlingen i tomtevalg for brannstasjon, jf. Kst. sak. 63/17 og fsk. sak 76/77, er i henhold til forvaltningslovens bestemmelser, spesielt vedrørende habilitet.

Kontrollutvalget har bedt om at undersøkelsen legges frem møtet den 14. mars.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Kommunene sin oppgave er å yte tjenester og drive myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Kommuner skal være effektive, tillitsskapende 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.

3 METODE

I kapittel 3 vil revisor avgrense undersøkelsen og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

Av kontrollutvalgets bestillinger er det gitt at det vesentlige ved undersøkelsen vil være å se nærmere på habilitetsspørsmålet ved saksbehandlingen for tomtevalg for brannstasjon. Revisor har ut fra dette avgrenset undersøkelsen til å kun gjelde habilitet, dette i mangel av klare holdepunkt for hvilke andre utfordringer det eventuelt har vært med saksbehandlingen, og ut fra hensynet til tid og ressursbruk. Problemstillingene som oppstilles vil se på hvorvidt kommunen har et system for vurdering av habilitet i folkevalgte organer, samt hvordan kommunestyret håndterte habilitetsspørsmålet i saken om valg av branntomt, kst. Sak 63/17 og 01/18. Undersøkelsen vil ikke kommentere vedkommende kommunestyremedlem sin vurdering av habilitetsspørsmålet, men se på organets håndtering av spørsmålet.

3.2 Overordna kriterier (kilder)

Selv om bestillingen i dette tilfellet ikke er å anse som en ordinær forvaltningsrevisjon, men en undersøkelse har revisor valgt å knytte sine vurderinger opp mot autoritative kilder innenfor det reviderte området.

I denne undersøkelsen 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 instruksjer, 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.

3.3 Metoder for innsamling av data

Revisor har for å svare på problemstillingen i denne undersøkelsen innhentet informasjon fra rådmann i kommunen, samt stedfortredende rådmann. Vi har videre gjennomgått protokollene fra møtene i formannskapet og kommunestyret i desember 2017 og fra det ekstraordinære kommunestyremøtet i januar 2018. Det foreligger også videoopptak fra kommunestyremøtet 14.12.17. Undersøkelsen er også basert på informasjon som har fremkommet i media¹.

3.4 Problemstillinger

I dette avsnittet oppstiller vi problemstillingene vi ønsker å se nærmere på i denne undersøkelsen.

3.4.1 Har Flatanger kommune et system for å ivareta habilitet i folkevalgte organ?

Revisor vil først foreta en kort gjennomgang av hvilket system kommunen har for å håndtere habilitetsvurderingen i folkevalgte organ. I vurderingen vil revisor legge vekt på om kommunen har oppdaterte rutiner for håndtering av habilitet, og eventuelt hvorvidt disse rutinen er i samsvar med gjeldene regelverk. I tilknytning til problemstillingen vil det også være naturlig å se på hvorvidt opplæring gis til folkevalgte.

3.4.2 Ble habilitetsreglene fulgt i saken om tomtevalg for brannstasjon?

Under denne problemstillingen vil revisor se nærmere på hvordan kommunestyret som folkevalgt organ har håndtert habilitetsspørsmålet i saken om tomtevalg for brannstasjonen.

4 Data

4.1 Saksgangen

I formannskapssak 76/17 den 14.12.17 ble saken om tomtevalg for brannstasjon behandlet. Det fremgår av vurderingene som er gjort at to ulike alternativer er utredet. Dette er plassering på tomt i Kjærlighetsstien eller plassering på tomt ved samfunnshuset. Det ble fremlagt innstilling fra

¹ Flatangernytt, 12.1.18, URL: <https://flatangernytt.no/2018/01/amper-omkamp-om-brannstasjon/>

teknisk sjef på at brannstasjonen skal plasseres på tomt ved samfunnshuset. Formannskapet ble stående med samme innstilling til kommunestyret. Senere samme dag ble saken behandlet i kommunestyret, i sak 63/17. I møtet deltok også representant Arne Skorstad. Formannskapets innstilling ble tatt til følge. I møteinnkallingene er det gitt at den som ønsker sin habilitet i enkeltsaker vurdert, må melde fra så snart som mulig. Habiliteten til medlemmene var ikke et tema verken i formannskapet eller kommunestyret.

I ekstraordinært kommunestyremøte 11.01.18 ble habiliteten til representanten Arne Skorstad vurdert i sak 2/18. Skorstad ble innkalt til møte, men meldte forfall på grunn av sykdom. Av kommunestyret ble Arne Skorstad erklært inhabil. Saken om tomtevalg ble deretter realitetsbehandlet på nytt, men endret ikke vedtaket fra kommunestyret i sak 63/17 den 14.12.17.

Begrunnelsen for kommunestyrets vurdering av habilitetsspørsmålet er i protokollen formulert som følger; «... mulig selger av tomt, foreningen Lauvsnes grendelag, er part i saken jfr.

forvaltningslovens § 6, første ledd, bokstav a. Videre er repr. Arne Skorstad styremedlem i samme forening, og rammes da av forvaltningslovens §6, første ledd, bokstav e, pkt.1.

I Flatangernytt den 12.01.18 er det pekt på at Arne Skorstad er styremedlem i Lauvsnes grendelag som eier tomta ved samfunnshuset. Skorstad sin habilitet var ikke team under møtet før jul, men det ble oppdaget da det skulle skrives opsjonsavtale på tomta.

4.2 Opplysninger gitt av rådmann og rådmannens stedfortreder

Uttalelse fra rådmannen i e-post av 26.02.18:

«Kommunen har ikke nedfelte skriftlige rutiner mht habilitetsvurdering. Rådmann og ordfører tar imidlertid en gjennomgang i forbindelse med utsendelse av saklister mht vurdering av mulig inhabilitet. Vi besitter imidlertid ikke alltid en "full oversikt". Uansett vil en være avhengig av at også de folkevalgte tar en selvstendig vurdering. I tillegg er dette et viktig tema i forbindelse med folkevalgtopplæringen som gjennomføres umiddelbart i begynnelsen av hver valgperiode. Ofte får møtesekretariat, rådmann og ordfører spørsmål fra folkevalgte før møter, der habilitetsregler blir diskutert. Det er heller ikke uvanlig at habilitetsspørsmål blir tatt opp i møtene, der utvalget tar habilitet opp til behandling. Mener også at håndteringen i nevnte saker beviser at vårt system fungerer».

Uttalelse fra stedfortredende rådmann i epost av 27.02.18:

«Undertegnede har sjekket ut om det foreligger noen skriftlige rutiner i Flatanger kommune for folkevalgtes vurdering av habilitet. Det jeg har klart å finne ut av er at kommunen skal ha et gammelt reglement for folkevalgte, men at dette reglementet ikke sier noe om vurdering av habilitet hos folkevalgte. Dette er opplysninger gitt av Servicekontoret. Så svaret er da **at Flatanger kommune ikke har nedfelt noen skriftlig rutiner rundt dette med folkevalgtes vurdering av habilitet.**

Undertegnede er kjent med at praksis i kommunen er at når det gjelder vurdering av habilitet så blir kommunelovens bestemmelser lagt til grunn.

I tvilstilfeller så kontaktes fylkesmannen, dette i saker hvor spørsmål om habilitet blir fremmet i forkant av kommunestyre, slik at man har mulighet til å sjekke lovgrunnlaget. Undertegnede har forstått det sånn at det er organet selv som stemmer over hvorvidt en representant er å anse som habil/inhabil i forhold til saker».

5 Revisors vurdering

5.1 Har Flatanger kommune et system for å ivareta habilitet i folkevalgte organ

Både rådmannen og rådmannens stedfortreder bekrefter ovenfor revisor at det ikke foreligger skriftlige rutiner for vurdering av habilitet i folkevalgte organer. Det er imidlertid orientert om at habilitet er et viktig tema på folkevalgtopplæringen ved hver valgperiode. Revisor har for denne vurderingen basert seg på et begrenset datagrunnlag, dette ut fra tilbakemeldinger rådmannen og hans stedfortreder, men ønsker allikevel å knytte noen kommentarer dette.

Revisor legger til grunn at det foretas vurderinger av habiliteten for saker som behandles i kommunestyret, dette ut fra gjennomgangen rådmann og ordfører har av saklistene, samt at det forventes av den enkelte at man foretar en selvstendig vurdering og ved aktualitet bringer forholdet til organets kjennskap. At kommunen ikke har skriftlige rutiner for vurderinger knyttet til habilitet kan anses for å være en svakhet med systemet og kan potensielt være årsak til avvik.

Revisor registrerer at kommunen foretar en gjennomgang av habilitet ved folkevalgtopplæringen. For å ivareta kommunens rykte og renommé utad, samt bevare de folkevalgtes tillit vil det være viktig at denne opplæringen er inngående og på en god måte setter de folkevalgte i stand til å

foreta korrekte habilitetsvurderinger. På denne måten vil også de folkevalgte bli bevisstgjort sitt ansvar om å be om å få sin egen habilitet vurdert.

5.2 Ble habilitetsreglene fulgt i saken om tomtevalg for brannstasjon

Revisor har i avsnitt 3.1 avgrenset seg fra å kommentere Skorstad sin vurdering av habilitetsspørsmålet. Revisor har på bakgrunn av den informasjonen som er innhentet ikke grunnlag for å si noe om hvorfor habiliteten ved avstemning i kst. sak 63/17 ikke ble tatt opp som tema.

Revisor tar først stilling til om kommunen har vurdert selve habiliteten med bakgrunn i riktig hjemmel. Kommunestyret har vist til forvaltningsloven § 6 andre ledd bokstav e) nr. 1 som hjemmel for sin vurdering. Av bestemmelsen fremgår det at dersom man er medlem av styret i en forening er man ugild til å treffe avgjørelse i saken. I dette tilfellet får bestemmelsen direkte anvendelse og kommunestyrets vurdering anses derfor som korrekt.

Videre kan det stilles spørsmål ved om kommunestyret har foretatt en korrekt behandling av habilitetsspørsmålet. Da kommunestyret ved påfølgende avtaleinngåelse fikk ny kunnskap knyttet til spørsmålet om habilitet, var det riktig av kommunestyret å bringe habilitetsspørsmålet opp til ny behandling. Saken ble da i henhold til forvaltningsloven § 6 andre ledd, vurdert av organet selv, uten at vedkommende medlem tok del i avstemningen. Avgjørelsen om at medlemmet var inhabilt fremgår også i møteboken med hjemmel slik loven krever. At saken om plassering av brannstasjonen også ble tatt opp til ny behandling vil være i tråd med dette.

Steinkjer, 06.03.18

Unni Romstad
Oppdragsansvarlig revisor

Johannes O. Nestvold
Prosjektleder



Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no