

Rapport - undersøkelse rolleavklaring mellom politikk og administrasjon

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Flatanger kommune

Møtedato

08.09.2026

Saknr

32/26

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE-216

Arkivsaknr 25/450 - 13

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget slutter seg til rapporten om rolleavklaring mellom politikk og administrasjon.

2. Saken oversendes kommunestyret med slik innstilling til vedtak:

1. *Kommunestyret tar rapporten om rolleavklaring mellom politikk og administrasjon til orientering.*

2. *Kommunestyret ber ordfører og kommunedirektør følge opp disse anbefalingene:*

- *Utarbeide rutiner for å få felles forståelse og praktisering, både administrativ og politisk, for hva som utgjøre en sak av «prinsipiell betydning»*
- *Saker av «prinsipiell betydning» løftes til korrekt myndighetsnivå for en konkret vurdering, jfr. delegeringsreglementet*
- *Formell organisering av næringsmøter må avklares og offentliggjøring av referater vurderes*
- *Habilitetsvurderinger foretas i alle ledd av saksbehandlingen, både politisk og administrativt*
- *Den enkelte må vurdere egen habilitet, samtidig som det politiske organet skal påse at habilitetsspørsmål blir reist og behandlet.*
- *Etablere skriftlige rutiner for habilitetsvurderinger i administrasjonen og gjennomføre jevnlig opplæring av både ansatte og folkevalgte for å styrke etterlevelsen av regelverket*
- *Legge til rette for en åpen og tillitsvekkende politisk dialog for å oppnå kommunens verdigrunnlag*

3. *Ordfører og kommunedirektør skal komme med skriftlig tilbakemelding til kontrollutvalget innen 01.05.27 på hvordan anbefalingene er fulgt opp.*

Vedlegg

Ferdig rapport om undersøkelse av rolleavklaring mellom politikk og administrasjon
Egenerklæring UND1022 Flatanger kommune - signert 18122025

Saksopplysninger

Kommunestyret gjorde vedtak i sak PS 3/2025:

"Kommunestyret ber kontrollutvalget foreta en uavhengig gjennomgang av Flatanger kommunes praksis for rollefordeling mellom politikk og administrasjon, med særlig vekt på:

- *ordførers og kommunedirektørens rolleforståelse i administrative prosesser*
- *bruk av uformelle arenaer som "næringsmøter"*
- *og rutiner for habilitetsvurdering av folkevalgte og ansatte*

Kontrollutvalget bes rapportere sine funn og anbefalinger direkte til kommunestyret, i tråd med kommuneloven § 23-1."

Med bakgrunn i dette gjorde kontrollutvalget slikt vedtak i sak 41/25:

1. *Kontrollutvalget viser til kommunestyrevedtakets vedtak i sak PS 3/2025, og ber revisjonen foreta følgende undersøkelse:*

- *Gjennomgang av Flatanger kommunes praksis for rollefordeling mellom politikk og administrasjon, med særlig vekt på*

- *ordførers og kommunedirektørens rolleforståelse i administrative prosesser*

- bruk av uformelle arenaer som "næringsmøter"
- rutiner for habilitetsvurdering av folkevalgte og ansatte

2. Revisjonen bes utarbeide prosjektplan til kontrollutvalgets møte 15.01.26.

Kontrollutvalget behandlet utkast til prosjektplan i sak 01/26:

1. Prosjektplan datert 12.01.26 godkjennes med slike endringer:

- Ordet rolleforståelse tas inn i problemstilling 1.
- I kap.2.2 endres de to første setningene til å lyde:

«Bakgrunn for prosjektet er kommunestyrets bestilling til kontrollutvalget i kst-vedtak i sak 41/25, fattet i behandling av interpellasjon om «Etablering og bruk av kommunale flytebrygger på Utvorda – styringssvikt, rolleblanding og politisk innblanding i administrativt ansvar», der det er reist spørsmål til styringslinjer, rollefordeling og politisk involvering i administrative prosesser.»

2. Rapporten forventes levert sekretariatet 15.06.26 innenfor den angitte ressursbruk på 150 timer.

3. Kontrollutvalget bes å bli orientert underveis for å kunne ta stilling til evt. behov for endringer i prosjektplanen.

Endelig rapport ble avgitt 25.08.26. Rapporten besvarer følgende problemstillinger, jfr. vedtatt prosjektplan:

1. Hvordan er rollefordelingen og rolleforståelse mellom politikk og administrasjon i kommunen?
2. Har kommunen uformelle drøftingsarenaer, og hvilken funksjon er disse ment å ha?
3. Hvordan håndterer kommunen habilitetsvurderinger?
4. Hvilke læringspunkter kan «flytebryggesaken» gi for rollefordelingen mellom politikk og administrasjon?

Revisor har innhentet data gjennom dokumentgjennomgang og intervju.

Nærmere beskrivelse og vurdering av metodene er gjort i kap. 1.4., Avgrensning av undersøkelsen er beskrevet i kap.1.3.

Utover "flytebryggesaken" er det ikke gått inn i enkeltsaker.

Revisor vurderer at datagrunnlaget og metodebruken samlet sett er tilstrekkelig til å belyse og besvare de vedtatte problemstillingene

Kommunedirektøren og ordfører har avgitt høringsvar, jfr. rapportens kap.1.5 og vedlegg

2. Det er gjort enkelte språklige presiseringer og rettet mindre feil og unøyaktigheter, men ikke medført vesentlige endringer i revisjonens vurderinger eller konklusjoner

Roller og myndighet

Gjennomgangen viser at kommunen har etablerte formelle rammer for rollefordeling og myndighetsutøvelse gjennom delegeringsreglement, økonomireglement og budsjettvedtak. Kommunen har gjennomført folkevalgtopplæring som omfatter sentrale tema som rolleforståelse, samspill mellom politikk og administrasjon, saksbehandling og habilitet. I hovedsak er det en felles forståelse av rolleforståelsen i kommunen. Når det gjelder saker av «prinsipiell betydning», gis det uttrykk for en felles forståelse av at slike saker skal behandles politisk. Vurderingen av hva som utgjør en sak av prinsipiell betydning kan være skjønnsmessig, og kommunen delegeringsreglementet er tydelig på dersom det oppstår tvil gjelder en plikt til å utrede dette nærmere

Uformelle drøftingsarenaer

Gjennomgangen viser at kommunen benytter næringsmøter som en uformell drøftingsarena der administrasjonen og ordfører deltar. Møtene beskrives som nyttige dialog- og koordineringsarenaer, samt at møtene ikke skal være arenaer for formell saksbehandling eller beslutningstaking. Næringsmøtene ikke er regulert gjennom mandat, rutiner eller fast struktur. Det føres ikke referater som er tilgjengelige for øvrige folkevalgte, ansatte eller innbyggere. Dette gjør det vanskelig å etterprøve hvilke saker som er drøftet, hvilke

avklaringer som er gjort og hvordan eventuell videre oppfølging skjer i administrasjonens formelle linje. Det er mindre tydelig hvordan møtene avgrenses mot formell saksbehandling og politisk styring.

Habilitetsvurderinger

Kommunen har styrket sine formelle rammer for habilitetsvurderinger over tid gjennom etablering av rutiner og kontinuerlig opplæringen av folkevalgte. Det er en felles forståelse i kommunen av at habilitet skal vurderes konkret både i administrasjonen og i politiske organer. Kjennskapen til at det finnes en rutine for vurderingen av habilitet blant folkevalgte fremstår som varierende. For administrasjonen fins det ikke egen skriftlig rutine, men habilitet opplyses å bli vurdert som del av den løpende saksbehandlingen. Praksis for vurderingen av habilitet i administrasjonen bygger i større grad på den enkeltes erfaring, bevissthet og skjønn i den enkelte sak. Næringsmøtene har ikke habilitet som et fast tema. Dette vurderes ved behov, blant annet gjennom en forutsetning om at møtedeltagere trekker seg fra behandling av saker som berører dem direkte.

Flytebryggesaken

Gjennomgangen av tidslinjen og opplysninger fra administrativ og politisk ledelse viser at håndteringen av den skadde flytebryggen innledningsvis har vært forstått og behandlet som en del av den løpende driften innen teknisk sektor. Saken har både vært gjenstand for politisk behandling og samtidig er blitt fulgt opp administrativt, uten en avklart politisk retning for den videre håndteringen etter formannskapetets behandling. Det er ikke entydig avklart hvor grensen går mellom administrativ håndtering og politisk behandling i denne saken. Gjennomgangen gir ikke tilstrekkelige holdepunkter for å foreta en nærmere betraktning av habiliteten til de involverte.

En folkevalgt er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for eller treffe avgjørelse i en sak når vedkommende selv er part i saken. På denne bakgrunn indikerer ordførers deltakelse og stemmegivning at spørsmålet om habilitet ikke ble tatt opp til vurdering. I møtet ble spørsmålet om habilitet verken reist av ordfører selv eller andre representanter. Revisor har vist til at habilitet har vært tema i tidligere undersøkelser bestilt av kontrollutvalget og det fremstår som relevant at habilitet også fremover gis oppmerksomhet i opplæring og praksis, for eksempel gjennom systematisk drøfting av konkrete eksempler.

Saken viser også betydningen av en åpen og tillitsvekkende debatt i kommunestyret, også når spørsmål kan oppleves som krevende. Et læringspunkt er derfor betydningen av åpenhet og det å kunne gi tydelige svar på spørsmål som reises, som del av et velfungerende lokaldemokrati i samsvar med eget verdigrunnlag.

Revisor har satt opp følgende læringspunkter:

- *Felles forståelse og praktisering, både administrativ og politisk, for hva som utgjøre en sak av «prinsipiell betydning»*
- *Ved tvil om en sak er av «prinsipiell betydning» er det viktig at saken løftes til korrekt myndighetsnivå for en konkret vurdering, jf. delegeringsreglementet*
- *Fraværet av offentliggjøring av referater fra næringsmøtene kan gjøre det vanskelig å oppdatere seg på saker som har vært oppe til drøfting, og dermed svekker møtenes legitimitet*
- *Det er viktig at habilitetsvurderinger foretas i alle ledd av saksbehandlingen, både politisk og administrativt. Den enkelte har et ansvar for å vurdere egen habilitet, samtidig som det politiske organet har et ansvar for å påse at habilitetsspørsmål blir reist og behandlet. Rutiner for habilitetsvurderinger i administrasjonen og jevnlig opplæring av både ansatte og folkevalgte kan bidra til å styrke etterlevelsen av regelverket*
- *Fokuset på en åpen og tillitsvekkende politisk dialog er viktig for å oppnå kommunens verdigrunnlag. Arbeidsgiverpolitiske retningslinjer og etiske retningslinjer og påpekningen om «gjensidig åpenhet, tillit, respekt, ærlighet og lojalitet».*

Vurdering

Sekretariatet viser til fremlagte rapport og er av den oppfatning at den svarer ut problemstillingene i prosjektplanen.

Rapporten viser at kommunen har etablerte formelle rammer for rolle- og myndighetsfordeling gjennom delegeringsreglement, økonomireglement og budsjettvedtak.

Det avdekkes at vurderingene av hva som utgjør saker av prinsipiell betydning kan være skjønnsmessig og dermed en ulik forståelse av om en sak faller innenfor delegert myndighet eller krever politisk behandling. Sekretariatet er enig med revisor at dette er et læringspunkt.

Næringsmøter er en uformell drøftingsarena der administrasjonen og ordfører deltar. Møtene er ikke regulert gjennom mandat, rutiner eller fast struktur. Det føres heller ikke referater som er tilgjengelige for øvrige folkevalgte, ansatte eller innbyggere. Sekretariat er av den klare oppfatning at formell organisering av næringsmøter må avklares og offentliggjøring av referater vurderes.

Kjennskapen til kommunens rutine for habilitetsvurderinger er varierende, og det foreligger ikke en egen skriftlig rutine for dette i administrasjonen. Sekretariatet vil peke på at her ligger det et forbedringspotensiale på folkevalgt side ved habilitetsvurdering og -behandling, samt på administrativ side ved å fastsette rutiner.

Felles forståelse og praktisering av hva som utgjør saker av prinsipiell betydning, løfte tvilstilfeller til riktig myndighetsnivå, samt betydningen av åpne, etterprøvbare og tillitsvekkende beslutningsprosesser i tråd med kommunens verdigrunnlag er viktig for lokaldemokratiet. Sekretariatet mener dette er av stor viktighet for de beslutninger som tas.

Ut fra revisors forslag til læringspunkter er det sekretariatets helhetlige vurdering at følgende anbefalinger kan utledes:

- *Utarbeide rutiner for å få felles forståelse og praktisering, både administrativ og politisk, for hva som utgjøre en sak av «prinsipiell betydning»*
- *Saker av «prinsipiell betydning» løftes til korrekt myndighetsnivå for en konkret vurdering, jfr. delegeringsreglementet*
- *Formell organisering av næringsmøter må avklares og offentliggjøring av referater vurderes*
- *Habilitetsvurderinger foretas i alle ledd av saksbehandlingen, både politisk og administrativt*
- *Den enkelte må vurdere egen habilitet, samtidig som det politiske organet skal påse at habilitetsspørsmål blir reist og behandlet.*
- *Etablere skriftlige rutiner for habilitetsvurderinger i administrasjonen og gjennomføre jevnlig opplæring av både ansatte og folkevalgte for å styrke etterlevelsen av regelverket*
- *Legge til rette for en åpen og tillitsvekkende politisk dialog for å oppnå kommunens verdigrunnlag*

Kontrollutvalget anbefales å slutte seg til den fremlagte rapport. Saken anbefales videre oversendt kommunestyret med innstilling på å ta rapporten til orientering, samt be kommunedirektøren følge opp anbefalingene i innstillingens pkt. 2. Kommunestyret anbefales til slutt å be kommunedirektøren og ordfører innen 20.05.27 gi skriftlig rapport til kontrollutvalget på hvordan anbefalingene er fulgt opp.