

Rolleavklaring mellom politikk og administrasjon

Flatanger kommune

Undersøkelse

2026

UND1022

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne undersøkelsen på oppdrag fra Flatanger kommunes kontrollutvalg i perioden april 2026 til juli 2026.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt-norge.no.

Steinkjer, 25.08.26

Johannes O. Nestvold /s/

Oppdragsansvarlig revisor

Margrete H. Haugum

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Undersøkelsen er gjennomført på oppdrag fra kontrollutvalget, blant annet med bakgrunn i det som har blitt omtalt som «flytebryggesaken». Formålet har vært å belyse kommunens praksis for rolleavklaring mellom politikk og administrasjon, bruk av uformelle drøftingsarenaer og håndteringen av habilitetsvurderinger, samt å identifisere læringspunkter.

Gjennomgangen viser at kommunen har etablerte formelle rammer for rolle- og myndighetsfordeling gjennom delegeringsreglement, økonomireglement og budsjettvedtak. Intervjuene viser at det i hovedsak er en felles forståelse av rollefordelingen mellom politikk og administrasjon. Samtidig viser datagrunnlaget at vurderingen av hva som utgjør saker av prinsipiell betydning kan være skjønnsmessig, og at det i enkelte tilfeller kan oppstå ulik forståelse av om en sak faller innenfor delegert myndighet eller krever politisk behandling. Delegeringsreglementet legger til grunn at slike tvilstilfeller skal undersøkes nærmere.

Kommunen benytter næringsmøter som en uformell drøftingsarena der administrasjonen og ordfører deltar. Informantene beskriver møtene som arenaer for dialog, informasjonsutveksling og tidlig avklaring av problemstillinger. Samtidig viser gjennomgangen at møtene ikke er regulert gjennom mandat, rutiner eller offentlig tilgjengelig dokumentasjon. Dette gjør det vanskelig å oppdatere seg for utenforstående på hvilke saker som er drøftet og hvordan eventuell videre oppfølging skjer gjennom de formelle styringslinjene.

Når det gjelder habilitetsvurderinger, viser gjennomgangen at kommunen over tid har styrket sine formelle rammer gjennom etablering av rutiner og opplæring av folkevalgte. Samtidig fremstår kjennskapen til kommunens rutine for habilitetsvurderinger som varierende, og det foreligger ikke en egen skriftlig rutine for administrasjonen. Gjennomgangen viser også at spørsmålet om habilitet ikke ble reist i forbindelse med kommunestyrets bestilling av denne undersøkelsen.

Flytebrygga på Lauvsnes, som ble skadet under ekstremværet «Ingunn» i starten av 2024, fremstår innledningsvis å ha blitt håndtert som en del av den løpende driften innenfor administrasjonens fullmakter. Etter hvert ble den skadde flytebrygga gjenstand for politisk behandling, uenighet og spørsmål knyttet til mulige presedensvirkninger og framtidige økonomiske konsekvenser for kommunen. Til tross for at saken ble utsatt i formannskapet uten realitetsavgjørelse, fortsatte administrasjonen arbeidet med å utrede mulig bruk av flytebrygga i Utvorda. Gjennomgangen viser at sakens utvikling kunne tilsi et behov for en fornyet vurdering av om den videre håndteringen burde vært gjenstand for politisk avklaring.

På denne bakgrunn kan undersøkelsen gi flere læringspunkter. Dette gjelder særlig behovet for en felles forståelse og praktisering av hva som utgjør saker av prinsipiell betydning, betydningen av å løfte tvilstilfeller til riktig myndighetsnivå, viktigheten av habilitetsvurderinger i alle ledd av saksbehandlingen og betydningen av åpne, etterprøvbare og tillitsvekkende beslutningsprosesser i tråd med kommunens verdigrunnlag.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Avgrensning	8
1.4 Metode	8
1.5 Uttalelse om rapport	10
1.6 Temaene i denne undersøkelsen	11
1.6.1 Roller og myndighet	11
1.6.2 Habilitet.....	12
1.6.3 «Flytebryggesaken».....	13
2 Roller og myndighet.....	14
2.1 Problemstilling	14
2.2 Funn.....	14
2.2.1 Planer, rutiner og prosedyrer	14
2.2.2 Intervju med folkevalgte og ansatte i administrasjonen	16
2.3 Oppsummering.....	19
3 Uformelle drøftingsarenaer	20
3.1 Problemstilling	20
3.2 Funn.....	20
3.2.1 Rutiner og mandat for uformelle drøftingsarenaer	20
3.2.2 Intervju med folkevalgte og ansatte i administrasjonen	20
3.3 Oppsummering.....	21
4 Habilitetsvurderinger.....	23
4.1 Problemstilling	23
4.2 Funn.....	23
4.2.1 Planer, rutiner og prosedyrer for habilitetsvurderinger	23
4.2.2 Intervju med folkevalgte og ansatte i administrasjonen	23
4.2.3 Tidligere habilitetssaker revisjonen har vært involvert i Flatanger kommune	24
4.3 Oppsummering.....	25
5 Flytebryggesaken	26
5.1 Problemstilling	26
5.2 Funn.....	26
5.2.1 Tidslinje for «flytebryggesaken».....	26
5.2.2 Kostnadsbildet	31
5.2.3 «Flytebryggesaken» som «prinsipiell sak»?	32
5.3 Oppsummering.....	32

5.4	Læringspunkter	38
Kilder		39
Vedlegg 2 – Uttalelser		42

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Undersøkelsen ble bestilt av Flatanger kommunestyre i den 06.11.2025, sak PS 3/2025 og videreformidlet til kontrollutvalget. Kontrollutvalget behandlet bestillingen i møte 27.11.2025, sak 41/25 og ba revisjonen gjennomføre en undersøkelse av kommunens praksis for rolleavklaring mellom politikk og administrasjon. Prosjektplan for undersøkelsen ble behandlet og godkjent av kontrollutvalget i møte 23.01.2026, sak 01/26. Bestillingen kommer blant annet som følge av «flytebryggesaken», som oppsto etter at en kombinert flytebrygge og bølgedemper på Lauvsnes ble skadet under ekstremværet «Ingunn» i 2024.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger besvares i rapporten:

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?

Det utledes ikke revisjonskriterier for problemstillingene. Revisor vil imidlertid knyttet kommentarer til forståelsen av regelverk og kommunens praktisering i våre oppsummeringer.

1.3 Avgrensning

Undersøkelsen avgrenses til Flatanger kommunes egen organisasjon. Fokus er på systemnivå, men det er gjennom prosjektplanen åpnet for å bruke konkrete saker som illustrasjon, herunder «flytebryggesaken». Det vil ikke foretas vurderinger opp mot revisjonskriterier, men fakta og systembeskrivelser er beskrevet objektivt. Vurderinger av habilitet i enkeltsaker, utover «flytebryggesaken» er ikke vurdert.

1.4 Metode

Det er ingen egen standard for gjennomføring av en «undersøkelse» i revisjonsfaglig forstand, men gjennomgangen i denne rapporten baserer seg i hovedsak på NKRFs standard for

forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Flatanger kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Dokumentgjennomgang/analyse

Ved innholdsanalyse av dokument gjennomgår vi dokument systematisk for å finne informasjon som er egnet til å belyse forholdene som skal undersøkes¹. I dette tilfellet har vi fått tilsendt dokumentasjon som planer, prosedyrer og rutiner som har kunnet belyse systemet for rolle- og myndighetsfordeling, intern møtevirkosomhet, habilitetsvurderinger, samt dokumentasjon som relaterer seg til «flytebryggesaken».

Intervju

Individuelt intervju er en metode som avdekker subjektive opplevelser og hvordan enkeltmennesker forstår og fortolker ulike forhold². Intervju kan derfor være med på å belyse hvordan personer i kommunen forholder seg til lover og regelverk, samt interne planer, prosedyrer og rutiner. I denne undersøkelsen har vi intervjuet følgende personer med tilknytning til kommunen:

- Ordfører (folkevalgt)
- Kommunedirektør
- Teknisk sjef
- Veileder landbruk og næring (også folkevalgt)
- Folkevalgt representant for Frp (interpellant)

Representanten fra Fremskrittspartiet er inkludert fordi vedkommende stod bak interpellasjonen som dannet grunnlag for kommunestyrets bestilling av undersøkelsen, og en kilde til de spørsmålene som utløste bestillingen. Veileder for landbruk og næring er både intervjuet som saksbehandler og folkevalgt. Samlet omfatter informantene et balansert utvalg av både politiske og administrative nøkkelpersoner med direkte kjennskap til de forhold undersøkelsen omhandler.

¹ Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). (2023). *Veileder forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll*. s. 73. Hentet fra:

https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_forvaltningsrevisjon_og_eierskapskontroll_10_2023_FERDIG.pdf

² Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). (2023). *Veileder forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll*. s. 67-68. Hentet fra:

https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_forvaltningsrevisjon_og_eierskapskontroll_10_2023_FERDIG.pdf

Revisor har også sett opptak av kommunestyremøte den 06.11.25, da bakgrunnen for og bestillingen av denne undersøkelsen ble vedtatt.

Vurdering av metode

For å styrke undersøkelsens validitet og reliabilitet er det benyttet flere metoder. Flere metoder som dokumentgjennomgang og intervjuer er benyttet for å fremskaffe fakta for denne undersøkelsen. Metodetriangulering innebærer at informasjon om samme forhold er innhentet gjennom ulike metoder, herunder ulike intervjuer og dokumenter. Når funn og beskrivelser er sammenfallende på tvers av kilder og metoder, styrker dette kvaliteten på datagrunnlaget.

Innenfor rammen av tilgjengelige ressurser er det innhentet informasjon fra sentrale informanter og relevante styringsdokumenter, herunder planer, rutiner og prosedyrer. Revisor vurderer at datagrunnlaget og metodebruken samlet sett er tilstrekkelig til å belyse og besvare de vedtatte problemstillingene.

1.5 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren og ordfører for uttalelse den 7. juli 2026. Revisjon Midt-Norge SA mottok uttalelse fra kommunedirektøren og ordførere den 20. august 2026. Ordføreren er gitt anledning til å uttale seg til rapporten, da rollen er gjort til del av bestillingen fra kontrollutvalget. Uttalelsene er vedlagt rapporten (vedlegg 2). På bakgrunn av uttalelsene er det gjort enkelte språklige presiseringer og rettet mindre feil og unøyaktigheter. Endringene har ikke medført vesentlige endringer i revisjonens vurderinger eller konklusjoner.

Revisor mottok i undersøkelsesperioden en henvendelse fra en innbygger i kommunen. For å avklare henvendelsens relevans opp mot kontrollutvalgets bestilling, stilte revisor spørsmål til blant annet kommunedirektøren. På bakgrunn av de opplysningene som fremkom, vurderte revisor at forholdet ikke var relevant for undersøkelsens problemstillinger. Henvendelsen er derfor ikke omtalt eller nærmere vurdert i rapporten. Dette må også ses i sammenheng med at undersøkelsen er avgrenset mot gjennomgang av enkeltsaker, med unntak av flytebryggesaken som inngår som en del av kontrollutvalgets bestilling. Henvendelsen og korrespondansen mellom revisor og kommunedirektøren³ er likevel oversendt sekretær/kontrollutvalget til orientering sammen med rapporten.

³ Omtalt i kommunedirektørens uttalelse i vedlegg 2 som epostkorrespondanse mellom revisor og kommunedirektør av 12-13.05

1.6 Temaene i denne undersøkelsen

1.6.1 Roller og myndighet

I KS sin håndbok for ordførere er det sagt at det ikke er et entydig skille mellom politikk og administrasjon. Det kan være ulike oppfatninger av hva som er politikk og hva som er administrasjon, både blant folkevalgte og blant de ansatte i kommunen. Det vil være en dynamisk relasjon mellom politikk og administrasjon. Det betyr at rolleforståelsen aldri kan avklares en gang for alle, men må arbeides med kontinuerlig, både blant de folkevalgte og i dialogen mellom de folkevalgte og kommunedirektøren⁴. Kommuneloven gir likevel enkelte klare føringer for roller, myndighet og ansvar.

Kommunestyret

Kommunestyret er, i henhold til kommuneloven § 5-3, det øverste organ i kommunen og treffer vedtak på kommunens vegne med mindre annet følger av lov. Innenfor lovens rammer kan kommunestyret delegere vedtaksmyndighet til andre folkevalgte organer, men også til enkeltpersoner som ordfører og kommunedirektøren. Ved delegering til enkeltpersoner er myndigheten begrenset til saker som ikke er av «prinsipiell betydning», jf. § 6-1 og 13-1.

Forarbeidene til kommuneloven legger til grunn at det skal være vid adgang til delegering internt i kommunen, slik at kommunene kan organisere arbeidet på en effektiv og hensiktsmessig måte. Samtidig understrekes det at kommunestyret skal fastsette rammer gjennom delegeringsreglementet, og angi hvilken myndighet som delegeres⁵.

Ordføreren

I henhold til kommuneloven § 6-1 er ordfører møteleder i kommunestyret og formannskapet, og fungerer som kommunens rettslige representant. Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle folkevalgte organer, med unntak for stemmerett der ordføreren ikke er valgt medlem.

I forarbeidene til kommuneloven er det åpnet opp for å styrke ordførerrollen, blant annet ved å tildele ordføreren noe mer myndighet og oppgaver. Uansett skal slik tildeling ikke gå på bekostning av andre folkevalgtes eller de folkevalgte organenes rolle. Utvalget viser til at ordføreren er en enkeltperson, og at det representative demokratiet bygger på at beslutninger

⁴ KS. (2020). *Håndbok for ordførere*. Side 20. Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/HaandbokOrdforerere2020.pdf>

⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* Prop. 46 L (2017–2018). Avsnitt 9.5.4. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000ddpdfs.pdf>

fattes i kollegiale organer⁶. Et sentralt prinsipp i loven er at ordføreren rapporterer til kommunestyret om bruk av sin delegerte myndighet, se kommuneloven § 6-1.

Ifølge KS sin håndbok for ordførere forventes det at ordføreren må sette seg inn i saker for å kunne utøve rollen, men at dette må skje innenfor det kollegiale systemet. Ordføreren styrer ikke alene, men som medlem av et folkevalgt organ, der politiske føringer gis gjennom vedtak. Rollen gir dermed mulighet til å orientere seg og uttale seg om saker, men myndighetsutøvelsen skal skje innenfor rammene av det folkevalgte organet som har beslutningskompetansen⁷.

Kommunedirektøren

I henhold til kommuneloven § 13-1 er kommunedirektøren kommunens administrative leder og skal styre administrasjonen innenfor de rammer og instruksjer kommunestyret fastsetter. Rollen innebærer ansvar for at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og for at vedtak iverksettes uten ugrunnet opphold. Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle folkevalgte organer unntatt kontrollutvalget, og kan tildeles vedtaksmyndighet i ikke-prinsipielle saker. Videre har kommunedirektøren det løpende personalansvaret i kommunen.

Kommunedirektørens rolle forutsetter en vid adgang til videredelegering, slik at delegert myndighet faktisk kan utøves effektivt i administrasjonen, innenfor de rammene kommunestyret fastsetter⁸.

1.6.2 Habilitet

Habilitetsreglene for ansatte i kommunen følger av forvaltningsloven § 6. En ansatt er inhabil dersom vedkommende har en nær tilknytning til saken eller partene, og denne tilknytningen kan svekke tilliten til at saken behandles upartisk. Habilitet kan også bli vurdert skjønnsmessig i lys av det som faller innenfor kategorien «særegne forhold». For folkevalgte gjelder de samme hovedreglene, jf. kommuneloven § 11-10, men suppleres også av at en person som har

⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* Prop. 46 L (2017–2018). Avsnitt 11.1.4 side 88. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000ddpdfs.pdf>

⁷ KS (Kommunesektorens organisasjon). (2020). *Håndbok for ordførere*. Side 13 og 17 <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/HaandbokOrdfoerere2020.pdf>

⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* Prop. 46 L (2017–2018). Avsnitt 9.5.4. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000ddpdfs.pdf>

behandlet en sak som ansatt i kommunen, normalt ikke kan behandle samme sak som folkevalgt.

1.6.3 «Flytebryggesaken»

Bakgrunnen for undersøkelsen er det som er blitt omtalt som «flytebryggesaken». Saken oppstod etter at en kombinert flytebrygge og bølgedemper på Lauvsnes ble skadet under ekstremværet «Ingunn» i 2024. Kommunen besluttet å anskaffe ny bølgedemper, samtidig som det ble vurdert hvordan den skadde flytebryggen skulle håndteres videre. Underveis oppstod det diskusjoner om mulig gjenbruk av den skadde flytebryggen i Utvorda, forholdet mellom administrativ og politisk behandling, bruk av investeringsmidler, habilitet og kommunens rolle i tilrettelegging for næringsutvikling. I forbindelse med den politiske behandlingen av saken ble det reist spørsmål om rollefordelingen mellom politikk og administrasjon, ordførers og kommunedirektørens rolle i administrative prosesser, bruk av næringsmøter som uformelle drøftingsarenaer og kommunens håndtering av habilitetsvurderinger. En tilskuddssøknad fra Utvorda og Sitter grendelag, som innbefattet bruken av den skadde flytebryggen, førte til en interpellasjon i kommunestyret, som igjen dannet grunnlaget for kommunestyrets bestilling av denne undersøkelsen. «Flytebryggesaken» er nærmere omtalt i kapittel fem.

2 ROLLER OG MYNDIGHET

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette temaet:

- Hvordan er rollefordelingen og rolleforståelse mellom politikk og administrasjon i kommunen?

2.2 Funn

2.2.1 Planer, rutiner og prosedyrer

Arbeidsgiverpolitiske retningslinjer

Kommunestyret har 20. februar 2002 vedtatt «arbeidsgiverpolitiske retningslinjer». Om etiske retningslinjer i dokumentet heter det at «*I Flatanger Kommune skal verdigrunnlaget være basert på gjensidig åpenhet, tillit, respekt, ærlighet og lojalitet.*»

Videre er det i disse retningslinjene pekt på at medarbeidere og folkevalgte i kommunen skal være seg bevisst at de danner grunnlag for innbyggernes tillit og holdning til kommunen og skal etterleve verdier og normer nedfelt i kommunale planer og vedtak. Det er også sagt at det i kommunen skal være «*en bevisst holdning til delegering*», noe som «*forutsetter trygghet og nødvendig opplæring*».

Delegeringsreglement

Kommunestyret vedtok nytt delegeringsreglement i sak PS 2/2026 den 26.02.2026. Samtidig ble tidligere delegeringsreglement av 30.05.2022 opphevet.

Delegeringsreglementet fra 2022 hadde bestemmelser som viste til kommunelovens § 5-2 om at kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Utgangspunktet ifølge reglementet er at all myndighet i utgangspunktet er lagt til kommunestyret.

Det fremgår at formålet med delegeringsreglementet er å avlaste kommunestyret med underordnede og daglige gjøremål, og sikre en effektiv forvaltning. Det er videre et ufravikelig krav at alle vedtak som gjøres av politiske utvalg og administrasjon etter reglement skal iverksettes innenfor de budsjettammer som kommunestyret har gitt.

Videre er det sagt at delegeringsreglementet legger til grunn at ikke all myndighet kan delegeres, og at vurderingen av hva som er saker av prinsipiell betydning må bero på skjønn.

Reglementet viser til at kommuneloven fastsetter at saker av prinsipiell betydning skal behandles av politisk organ. Slike saker kjennetegnes blant annet ved at de kan skape uenighet, er gjenstand for offentlig debatt eller innebærer ulike politiske holdninger og synspunkter.

Videre fremgår det også at det etter kommunelovens § 13-1 kan delegeres myndighet til kommunedirektøren (rådmannen), dette til å avgjøre saker som ikke er av prinsipiell betydning. Kommunedirektøren kan igjen foreta subdelegering som innebærer å delegere myndighet videre til andre i administrasjonen til å fatte vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning.

I henhold til reglementet kan både politiske organer og administrasjonen be om eller legge frem saker for å avklare om vedtakspraksis er i tråd med politiske føringer. Ved tvil om myndighet til å treffe beslutninger, foreligger det en plikt til å undersøke dette før avgjørelse tas.

Overordnet del av nytt delegeringsreglement avviker ikke fra det tidligere delegeringsreglementet på ovenfornevnte punkter, jf. delegeringsreglementet fra 2022 og 2026.

Økonomireglement

Kommunestyret vedtok nytt økonomireglement i sak PS 3/2026 den 26.02.2026. Samtidig ble tidligere økonomireglement av 11.06.2025 opphevet. Økonomisjefen bekrefter i en epost til revisor at før reglementet av 11.06.25 var delegeringsreglementet av 1. juli 2020.

Reglementet av 1. juli 2020 viser til at kommunestyret vedtar driftsbudsjettet for tjenesteområdene på angitte tjenesteområder, deriblant for næring miljø og teknisk. Det fremgår at det bare er kommunestyret som kan gjøre endringer mellom disse tjenesteområdene, men at rådmannen er gitt fullmakt til å fordele bevilgende midler innenfor de angitte budsjettområdene. Videre er det pekt på at det er kommunestyret som fastsetter investeringsbudsjettet. Det er bestemt at finansieringen skal være sikret eller påregnes sikret før et investeringsprosjekt settes i gang.

Det fremgår av reglementet sitt punkt 11.2 at *«utskiftet materiell ... dersom det ikke med fordel kan overføres til annen kommunal virksomhet, avhendes på den for kommunen mest fordelaktige måte. Unntak fra denne regel kan i særlige tilfeller gjøres med samtykke fra rådmannen. Salg skal vanligvis skje ved offentlig salg»*.

Økonomireglementene av 2025 og 2026 har samme bestemmelser som i reglementet for 2020 på disse punktene.

Folkevalgtopplæring

Det er opplyst at det 30. januar 2025 ble gjennomført opplæring etter KS sitt folkevalgtprogram. Opplæringen omfatter blant annet folkevalgtes rolle, samspill mellom politikk og administrasjon, saksbehandling og delegasjon. Videre fremgår det at opplæringen også inkluderer tema som habilitet og etikk, samt dilemmaer og rollekonflikter i folkevalgtrollen.

HMS undersøkelse ansatte i administrasjonen

Revisor har fått tilsendt HMS-kartlegging for 2025. Her er det blant annet stilt spørsmål om «organisatorisk arbeidsmiljø».

Tabell 1. HMS kartlegging i Flatanger kommune for 2025.

Påstand	Positive svar (Enig + litt enig)	Usikker	Negative svar (Uenig + litt uenig)	Gj.snitt
Det er klare roller og ansvarsforhold hos oss	82 %	6 %	12 %	4,0
God kommunikasjon og godt samspill mellom ledelse og ansatte	80 %	6 %	14 %	4,1
Tilstrekkelig opplæring og kompetanse til å utføre arbeidsoppgavene	91 %	5 %	4 %	4,4

Kilde: Flatanger kommune.

2.2.2 Intervju med folkevalgte og ansatte i administrasjonen

Revisor har gjennomført intervjuer med folkevalgte og ansatte i administrasjonen for å få et bilde av hvordan personer med tilknytning til kommunen forstår roller og myndighet.

Formelle rammer for roller og myndighet

Informantene viser til at roller, ansvar og myndighet i kommunen formelt er regulert gjennom delegeringsreglement, økonomireglement og budsjettvedtak fattet av kommunestyret. Flere informanter opplyser at delegeringsreglementet gir føringer for hvilken myndighet som er lagt til administrasjonen, mens økonomireglementet og budsjettvedtak fastsetter rammene for økonomiske disposisjoner og investeringer. Samtidig fremgår det av intervjuene at kjennskapen til og opplæringen i disse reglementene varierer, både blant folkevalgte og i administrasjonen. Av representanten fra Frp gis det uttrykk for at praksis i enkelte saker har vært preget av uformelle prosesser, der det er uklart i hvilken grad formelle rutiner og reglementer har vært lagt til grunn eller dokumentert.

Saker av «prinsipiell betydning»

Informantene gir uttrykk for en felles forståelse av at saker av prinsipiell betydning er saker som skal behandles politisk, og som ikke kan avgjøres administrativt innenfor delegert myndighet. Slike saker beskrives som saker som innebærer nye prioriteringer, kan få konsekvenser utover den konkrete saken, eller som har økonomiske konsekvenser som ikke er dekket innenfor vedtatte budsjettrammer. Det fremgår videre at vurderingen av om en sak er prinsipiell, knyttes til sakens innhold og konsekvenser, og ikke nødvendigvis til sakens størrelse isolert sett.

Representanten fra Frp mener at enkelte saker burde vært vurdert som prinsipielle og dermed vært politisk behandlet, men at dette ikke har skjedd. Teknisk sjef gir uttrykk for at saker som ikke har blitt vurdert som prinsipielle, er oppfattet som tiltak innenfor eksisterende rammer og delegert myndighet.

Revisor har sett opptak av kommunestyremøtet den 6.11.25, sak FO 3/25 (interpellasjon) hvor bestillingen av denne undersøkelsen kom opp til behandling. Her uttaler ordfører at mindre tiltak må som hovedregel ligge innenfor ansvarsområdet og budsjett til den enkelte sektor. Videre at kommunestyret ikke skal detaljstyre enhver sak i kommunen, men ha tillit til at administrasjonen håndterer slike oppgaver faglig og innenfor sine fullmakter. Dette er ifølge ordfører en underforstått arbeidsfordelingen mellom kommunestyret og administrasjonen⁹.

⁹ Opptak fra kommunestyret den 16. november 2025, fra tid 4 timer 43 minutter og utover. Hentet fra: <https://www.flatanger.kommune.no/tjenester/politikk/direkteoverforing-av-kommunestyremoter#/flatanger-kommune/Kommunestyre%202025/33e42141>

Kommunestyret

Informantene beskriver at kommunestyret er kommunens øverste organ, med ansvar for overordnede beslutninger, herunder vedtak av budsjett, økonomiplan og investeringer. Kommunestyret omtales som det organet som fastsetter rammene for kommunens virksomhet, mens administrasjonen har ansvar for å gjennomføre vedtak innenfor disse rammene. Flere informanter viser til at saker med økonomiske konsekvenser eller prinsipiell betydning skal behandles politisk før tiltak iverksettes.

Ordfører

Informantene beskriver at ordfører har en sentral rolle som politisk leder, møteleder og kommunens representant utad. Ordfører omtales som bindeledd mellom politisk nivå og administrasjon, med ansvar for å formidle og følge opp politiske signaler. Flere informanter, herunder ordfører selv og administrative ledere, viser til at ordføreren har begrenset selvstendig økonomisk myndighet, utover det som er delegert gjennom vedtak eller fastsatt i reglement. Det fremstår enighet om at ordfører ikke skal gi direkte instruksjoner til administrasjonen eller fatte beslutninger utenfor folkevalgte organer.

Kommunedirektøren

Informantene beskriver at kommunedirektøren har ansvar for den daglige ledelsen av administrasjonen og for å iverksette og følge opp vedtak fattet av kommunestyret. Kommunedirektøren omtales som øverste administrative leder, med ansvar for styring, koordinering og for at saker som legges frem for politisk behandling er tilstrekkelig utredet. Flere informanter peker på at kommunedirektøren har en sentral rolle i å avklare myndighet og ansvar mellom administrativt og politisk nivå.

Teknisk sjef

Informantene beskriver at teknisk sjef har ansvar for teknisk sektor og for gjennomføring av tiltak innenfor delegert myndighet og vedtatte økonomiske rammer. Rollen omtales som administrativ, med rapporteringslinje til kommunedirektøren. Flere informanter viser til at teknisk sjef skal legge frem saker for politisk behandling når tiltak krever budsjettmessig avklaring eller politiske vedtak.

2.3 Oppsummering

Gjennomgangen viser at kommunen har etablerte formelle rammer for rollefordeling og myndighetsutøvelse gjennom delegeringsreglement, økonomireglement og budsjettvedtak. Disse gir klare føringer for at kommunestyret skal fastsette overordnede rammer, prioriteringer og økonomiske disposisjoner, mens administrasjonen har ansvar for å gjennomføre tiltak innenfor vedtatte budsjetttrammer og delegert myndighet.

Intervjuene og kommunens HMS-kartlegging blant ansatte viser at det i hovedsak er en felles forståelse av rolleforståelsen i kommunen. Kommunestyret omtales som øverste organ med ansvar for overordnede beslutninger, mens administrasjonen, under ledelse av kommunedirektøren, har ansvar for den løpende forvaltningen og gjennomføring av vedtak. Ordførerrollen beskrives som politisk leder og bindeledd mellom nivåene, uten selvstendig beslutningsmyndighet utover det som følger av vedtak og reglement.

Når det gjelder saker av «prinsipiell betydning», gir informantene uttrykk for en felles forståelse av at slike saker skal behandles politisk. Samtidig peker representanten fra FrP på at det i praksis har oppstått uklarhet med tanke på om saker faller innenfor delegert myndighet til administrasjonen eller skal opp til politisk behandling.

Det fremgår videre at kommunen har gjennomført folkevalgtopplæring som omfatter sentrale tema som rolleforståelse, samspill mellom politikk og administrasjon, saksbehandling og habilitet. Datagrunnlaget gir imidlertid ikke svar på om delegeringsreglementet og vurderingen av prinsipiell betydning inngår som del av denne opplæringen, eller om slike grenseoppganger drøftes i praksis.

Samlet sett viser gjennomgangen at kommunen har et formelt system for rollefordeling som tar utgangspunkt i lovverket. 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.

3 UFORMELLE DRØFTINGSARENAER

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette temaet:

- Har kommunen uformelle drøftingsarenaer, og hvilken funksjon er disse ment å ha?

3.2 Funn

3.2.1 Rutiner og mandat for uformelle drøftingsarenaer

Ut fra intervjuene vi har foretatt er det enighet om det avholdes såkalte «næringsmøter» i kommunen, men at det ikke finnes et mandat eller rutiner for denne møteformen. Det utarbeides referat fra næringsmøtene, men disse referatene gjøres ikke offentlig tilgjengelige.

Informantene gir gjennomgående uttrykk for at næringsmøtene er det eneste faste uformelle drøftingsforumet der ordfører deltar sammen med administrasjonen, og det vises ikke til andre tilsvarende fora i kommunen. Det er antydning at praksisen med slike møter strekker seg tilbake 10 år.

3.2.2 Intervju med folkevalgte og ansatte i administrasjonen

Flere av informantene beskriver næringsmøter som uformelle møtefora intern i kommunen der formålet er informasjonsutveksling og tidlig avklaring av problemstillinger. Det er en felles forståelse blant informantene av at møtene ikke er ment som arenaer for formell saksbehandling eller beslutningstaking. Videre fremgår det at møtene gjennomføres ved behov, uten fast møtefrekvens, og at deltakelsen varierer ut fra sak og tema. Ifølge ordfører deltar i tillegg kommunedirektør, teknisk sjef, rådgiver landbruk og næring og leder for samfunn og kultur. Flere av informantene mener kommunen bør ha dette møteforumet for å legge til rette for næringsutvikling, sikre god dialog og bidra til forutsigbarhet for eksterne aktører. Ansatte i administrasjonen vurderer også ordfører sin stedeværelse som hensiktsmessig, da med tanke på ordfører sin etablerte kunnskap på næringsfeltet.

Det fremkommer også andre synspunkter på næringsmøtenes funksjon og oppgave. Ordfører opplyser at næringsmøtene ble etablert fordi ordføreren ofte er første kontaktpunkt for næringsaktører. Det fattes ikke vedtak i disse møtene og formålet med ordfører sin deltagelse er å holde seg orientert om fremdriften i saker og oppfølgingen av vedtak som

allerede er fattet. Møtene er også et ledd i den løpende dialogen mellom kommunedirektør og ordfører.

Kommunedirektøren gir uttrykk for at det ikke fattes beslutninger eller gjennomføres saksutredning i næringsmøtene. Møtene kan imidlertid bidra til økt kunnskap og i enkelte tilfeller føre til at administrativ saksforberedelse settes i gang, herunder avklaringer knyttet til videre strategi og fremdrift. Kommunedirektøren mener det kan være utfordrende når ordføreren fremstår som fagperson, fordi det kan gi inntrykk av at saker er avklart på forhånd og dermed gjøre det mindre naturlig for andre å komme med innspill. Det er derfor viktig å skille mellom politikk og administrasjon, slik at all oppfølging av saker skal skje gjennom kommunedirektøren og formelle linjer. Kommunedirektøren beskriver samarbeidet med ordfører som godt, og fremhever at ordfører er kunnskapsrik og bidrar med betydelig kompetanse.

Veileder for landbruk og næring beskriver at hensikten med næringsmøtene er å skape oversikt og koordinering om saker som rører seg innen næringsutvikling. Næringsutvikling er et område som i liten grad er lovregulert og hvor henvendelser kan komme til både ordfører, kommunedirektør og teknisk sektor. Ordførers deltakelse forklares med en langvarig praksis der ordfører har hatt en aktiv rolle i næringsutvikling, blant annet som følge av at ordførerstillingen tilbake på 1990-tallet år ble utvidet til å omfatte næringsoppfølging.

Representanten fra Frp gir uttrykk for at næringsmøtene i enkelte tilfeller kan ha fremstått som mer styrende enn forutsatt, og peker på at fravær av offentlige referater og skriftlig dokumentasjon gjør det vanskelig å etterprøve innholdet i møtene, samt at dette kan utfordre grensedragningen mellom politisk og administrativ behandling.

3.3 Oppsummering

Gjennomgangen viser at kommunen benytter næringsmøter som en uformell drøftingsarena der administrasjonen og ordfører deltar. Informantene beskriver formålet med møtene som dialog, informasjonsutveksling, koordinering og tidlig avklaring av problemstillinger knyttet til næringsutvikling. Det er en gjennomgående forståelse av at møtene ikke skal være arenaer for formell saksbehandling eller beslutningstaking.

Samtidig viser datagrunnlaget at næringsmøtene ikke er regulert gjennom mandat, rutiner eller fast struktur. Det føres heller 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.

Flere informanter peker på at møtene har en viktig funksjon for næringsutvikling og samhandling. Ordførers deltakelse forklares blant annet med rollen som politisk leder, kommunens representant utad og opparbeidet kunnskap om lokale forhold. Det fremgår også at møtene i enkelte tilfeller kan bidra til at saker bringes videre inn i administrativ behandling.

Datagrunnlaget viser samtidig at det finnes ulike oppfatninger av hvordan næringsmøtene kan fremstå i praksis. Når både administrativt og politisk nivå deltar i uformelle drøftinger, og det ikke foreligger tilgjengelig dokumentasjon fra møtene, kan grensen mellom dialog, tidlig avklaring og formell saksforberedelse fremstå som uklar.

KS sin håndbok for ordførere omtaler næringsutvikling som et særskilt interesseområde for mange ordførere. Samtidig understrekes det at politiske føringer skal gis gjennom vedtak i folkevalgte organer, og ikke gjennom uformelle signaler eller forventninger.

Samlet sett viser gjennomgangen at kommunen har etablert en uformell drøftingsarena gjennom næringsmøtene. Møtene beskrives som nyttige dialog- og koordineringsarenaer, men manglende mandat, rutiner og tilgjengelig dokumentasjon svekker etterprøvbareheten og gjør det mindre tydelig hvordan møtene avgrenses mot formell saksbehandling og politisk styring.

4 HABILITETSVURDERINGER

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette temaet:

- Hvordan håndterer kommunen habilitetsvurderinger?

4.2 Funn

4.2.1 Planer, rutiner og prosedyrer for habilitetsvurderinger

Kommunen har «*Rutine i forbindelse med vurdering av habilitet/inhabilitet til folkevalgte i Flatanger kommune*». Rutinen er utarbeidet av rådmannen 9.4.2018. Rutinen beskriver hvordan habilitet skal vurderes for folkevalgte i forbindelse med møtebehandling, herunder plikt til å melde fra om mulig inhabilitet, forhåndsvurdering opp mot relevant lovverk, behandling av habilitetsspørsmål i det kollegiale organet, bruk av varamedlem og krav om begrunnelse og protokollføring. Det fremgår videre i punkt 8 at «*Folkevalgtes habilitet og habilitetstemaet skal gjennomgås i folkevalgtopplæringen*».

Revisor har ikke mottatt en egen rutine for habilitetsvurderinger i administrasjonen.

4.2.2 Intervju med folkevalgte og ansatte i administrasjonen

Intervjuene viser at det i kommunen er en felles forståelse av at habilitet skal vurderes i forbindelse med behandling av saker, både i administrasjonen og i politiske organer. Habilitetsvurderingene knyttes til den enkelte sak og til om det foreligger forhold som kan påvirke tilliten til en upartisk behandling. I administrasjonen opplyses det at slike vurderinger normalt gjøres som del av den formelle saksbehandlingen, selv om det ikke i alle saker fremgår eksplisitt av dokumentasjonen at habilitet er vurdert.

Veileder for landbruk og næring er ansatt som saksbehandler i administrasjonen, samtidig som vedkommende er varamedlem til formannskapet og representant i kommunestyret. Det opplyses at rollen som tidligere saksbehandler i en sak normalt medfører inhabilitet ved politisk behandling av samme sak. Dersom det oppstår tvil om habiliteten, tas spørsmålet opp til vurdering. Habilitet behandles og avgjøres av det aktuelle politiske organet når det ikke foreligger automatisk inhabilitet. Ved behov fratrer vedkommende behandlingen av saken som folkevalgt, og vararepresentant innkalles. Dette skal bidra til at saksbehandlingen og beslutningsprosessene gjennomføres i tråd med habilitetsreglene.

Når det gjelder uformelle arenaer, herunder næringsmøter, fremgår det av intervjuene at disse i hovedsak oppfattes som møteplasser for dialog, koordinering og informasjonsutveksling, og ikke som en del av den formelle saksbehandlingen. Habilitet fremstår derfor ikke som et fast eller fremtredende tema i disse møtene. Samtidig vises det i intervjuene til at habilitet også vurderes ved behov i slike sammenhenger, da ved at personer trekker seg fra deltakelse i saker som berører dem direkte, eller ved at spørsmål om inhabilitet tas opp til drøfting. Det vises ikke til faste eller formaliserte rutiner for hvordan slike vurderinger skal gjøres i næringsmøtene, men at løpende vurderinger gjennomføres av deltagerne.

Intervjuene viser også at kommunen har gjennomført opplæring knyttet til roller og habilitet, særlig rettet mot folkevalgte. Det er opplyst at habilitet inngår som tema i folkevalgtopplæringen, og at det 30. januar 2025 ble gjennomført opplæring etter KS sitt folkevalgtprogram. Programmet omfatter blant annet roller som folkevalgt, samhandling mellom politikk og administrasjon, saksbehandling, habilitet og etikk. Videre fremgår det at både folkevalgte og administrasjonen har deltatt i opplæring der habilitet har vært tema, samtidig som det pekes på at opplæringen i administrasjonen i mindre grad er systematisert og i større grad bygger på praksis, erfaring og løpende vurderinger i den enkelte sak.

Ut fra intervjuene er det varierende kjennskap til at det finnes en egen rutine for vurdering av habilitet blant folkevalgte.

4.2.3 Tidligere habilitetssaker revisjonen har vært involvert i Flatanger kommune

Kontrollutvalget i Flatanger kommune har i løpet av de siste ti årene bestilt og gjennomført undersøkelser av habilitet i to saker. Den første bestillingen gjelder saksbehandling knyttet til tomtevalg for brannstasjon, behandlet i kommunestyret i desember 2017 (sak 63/17), med oppfølging i januar 2018. I denne saken ble habilitet ikke vurdert ved førstegangsbehandling, men først senere. Dette resulterer i at en representant ble erklært inhabil ved andregangsbehandling, da på grunn av tilknytning til den aktuelle selgeren av tomten. Saken ble deretter behandlet på nytt uten at vedtaket ble endret.

Den andre saken gjelder kommunens behandling av konsesjonssøknad for vindkraft på Innvordfjellet, hvor rapporten forelå i desember 2019. Undersøkelsen viste at ordfører, som også var grunneier i planområdet, var inhabil ved deltagelsen i forhandlingsutvalget som forhandlet om vindkraftutbygging på Innvordfjellet. Revisjonen konkluderte samtidig med at kommunestyrets vedtak om å inngå avtale var gyldig.

I undersøkelsen av habilitet i saken om tomtevalg for brannstasjon i 2018 fremgår det at kommunen ikke hadde skriftlige rutiner for vurdering av habilitet, og at vurderinger i praksis ble

gjort av administrasjonen og det folkevalgte organet i den enkelte sak. Det fremgikk også da at habilitet inngikk som del av folkevalgtopplæringen ved starten av valgperioder. I undersøkelsen av habilitet i vindkraftsaken i 2019 er vurderingen avgrenset til ordførers habilitet, og det er ikke omtalt endringer i kommunens rutiner eller opplæring knyttet til habilitet.

4.3 Oppsummering

Kontrollutvalget har også tidligere hatt undersøkelser til behandling hvor spørsmål om habilitet har stått sentralt. Undersøkelsene knyttet til tomtevalg for brannstasjon i 2017/2018 og vindkraftsaken i 2019 viste at habilitet enten ikke ble vurdert tidlig nok eller ikke ble vurdert korrekt opp mot regelverket. Etter dette har kommunen etablert en skriftlig rutine for habilitetsvurderinger for folkevalgte, utarbeidet i 2018. Rutinen beskriver ansvar, prosessen for vurdering av habilitet i møtebehandling og krav til protokollføring. Av rutinen fremgår det også at habilitet skal inngå som tema i folkevalgtopplæringen.

Intervjuene viser at det foreligger 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 foreligger det ikke en egen skriftlig rutine, men habilitet opplyses å bli vurdert som del av den løpende saksbehandlingen.

Når det gjelder næringsmøtene fremstår ikke habilitet som et fast tema, men at dette vurderes ved behov. Dette blant annet gjennom en forutsetning om at møtedeltagere trekker seg fra behandling av saker som berører dem direkte.

Samlet sett viser funnene at kommunen har styrket sine formelle rammer for habilitetsvurderinger over tid, da gjennom etablering av rutiner og kontinuerlig opplæringen av folkevalgte. Kjennskapen til at kommunen har en rutine for vurderingen av habilitet for folkevalgte fremstår som varierende. Praksis for vurderingen av habilitet i administrasjonen bygger i større grad på den enkeltes erfaring, bevissthet og skjønn i den enkelte sak.

5 FLYTEBRYGGESAKEN

5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for vår gjennomgang av denne saken:

- Hvilke læringspunkter kan «flytebryggesaken» gi for rollefordelingen mellom politikk og administrasjon?

5.2 Funn

5.2.1 Tidslinje for «flytebryggesaken»

31. januar – 1. februar 2024

Ekstremværet «Ingunn» fører til skader på en flytebrygge på Lauvsnes. Det er sammenføyningene mellom de fire bryggelementene som blir ødelagt.

Nå vi her omtaler den skadde flytebryggen som lå ved Lauvsnes, siktes det til en konstruksjon som kombinerte funksjonen av å være en flytebrygge og en bølgedemper, som bestod av fire elementer som hver var 15 x 4 meter. Elementene var koblet sammen med wirer og et koblingssett.

Figur 1. Illustrasjonsbilde av en betong-flytebrygge



Kilde: Bilde generert av kunstig intelligens (Copilot), Revisjon Midt-Norge SA

Våren 2024

Takstrapport blir utarbeidet våren 2024, som grunnlag for forsikringssaken. Denne konkluderte med at flytebryggen ikke var egnet for videre bruk på opprinnelig lokasjon, men kunne benyttes på mindre værutsatte steder. På bakgrunn av dette vurderer teknisk etat, ved teknisk sjef, muligheten for både gjenbruk og salg av flytebryggen.

Den skadde flytebryggen blir oppankret og lagret i Knotten, hvor ordføreren er grunneier. Dette ble valgt som en praktisk løsning med hensyn til værforhold og lagringsmulighet.

Sommer/høst 2024

Arbeidet med håndtering av den skadede flytebryggen fortsetter. Det er opplyst at teknisk etat, ved teknisk sjef, innhenter tilbud på ny flytebrygge og håndterer dialog knyttet til gjenbruk innad i kommunen og mulig av salg den skadede flytebryggen.

Det er opplyst at kommunen i løpet av 2024 innhentet tilbud og referanser fra tre ulike leverandører på levering av ny flytebrygge/bølgedemper. Kommunen valgte senere et tilbud fra Helgeland Marinasystemer AS, datert 3. desember 2024. Tilbudet omfattet både levering av ny bølgedemper og en opsjon på reparasjon av den skadde flytebrygga.

Desember 2024

Kommunestyret vedtar budsjett og økonomiplan for perioden 2025 - 2028 den 12.12.2024. I vedtaket fremgår opplysninger om investeringsprosjekt for flytebrygge Lauvsnes sentrum, med en ramme på 1,875 millioner kroner. Det er opplyst at endelig bestilling ble foretatt etter at budsjett for tiltaket ble vedtatt av kommunestyret i desember 2024. Den første fakturaen på bakgrunn av den inngåtte avtalen ble mottatt av kommunen den 17. desember 2024.

Revisor har mottatt kontrakt for levering, sammenkobling og frakt for ny flytebrygge Lauvsnes. Av kontrakten fremgår det også en opsjon på «*Reparasjoner av betongskader*» med en estimert timespris. Det er usikkert om denne reparasjonen gjelder den skadde flytebryggen, eller skader på festeanordninger i Lauvsnes. Det er uansett opplyst av kommunen selv at det var det samme selskapet som leverte ny flytebrygge som også fikk opsjon på reparasjon av den skadde flytebryggen. Et internt notat i kommunen viser at reparasjonen på den skadde flytebryggen beløp seg til kr 162 398,-.

April 2025

Utvorda og Sitter grendelag søkte Flatanger kommune om tilskudd til etablering av flytebrygge i Nordaustvika på Utvorda. Søknaden ble saksbehandlet administrativt og det ble utarbeidet et saksframlegg til politisk behandling i formannskapet. I saksframlegget fremgår det at tiltaket

baserer seg på å gjenbruke den skadde flytebryggen fra Lauvsnes. Det fremgår videre at flytebryggen var planlagt etablert på et kommunalt eid område regulert til formålet, og at grendelaget søkte om kommunalt tilskudd til gjennomføring av tiltaket. Søknaden fra Utvorda og Sitter grendelag ble saksbehandlet av sektor for næring, miljø og teknisk, og lagt fram for politisk behandling i formannskapet. Saksframlegget ble undertegnet av veileder landbruk og næring, samt kommunedirektøren.

06. mai 2025

Utvorda og Sitter grendelag sin søknad ble lagt frem som politisk sak til formannskapet (PS 26/2025). I møte ble det fattet vedtak om at saken skulle utsettes. Dette innebar dermed at det på dette tidspunktet ikke ble truffet beslutning om tildeling av tilskudd for etableringen av flytebrygge i Utvorda.

I kommunestyret sin behandling av interpellasjonen, (sak FO 3/25, den 6. november 2025), ble det gitt opplysninger fra varaordfører (Arbeiderpartiet) og en representant fra Høyre om saksbehandlingen i formannskapsmøte den 6. mai 2025. Det ble vist til at det forelå politisk uenighet i formannskapet om den videre behandlingen av søknaden fra Utvorda og Sitter grendelag. Uenigheten var blant annet knyttet til koblingen mellom tilskuddssøknaden og den skadde flytebrygga fra Lauvsnes. Det ble pekt på at utfallet kunne få betydning for håndteringen av lignende saker i framtiden, samtidig som det ble reist spørsmål ved kostnadsanslagene for etablering av en gjestehavn på Utvorda og hvilke økonomiske forpliktelser tiltaket kunne medføre for kommunen.

Slutten av juni 2025

Ny flytebrygge, som erstatning for den skadde flytebryggen, står ferdig til Tangsprellfestivalen.

11. september 2025

Ifølge opplysninger fra administrasjonen ble det avholdt et næringsmøte der det ble besluttet å utrede mulig plassering av den reparerte flytebryggen i Utvorda. Revisor har mottatt internt referat fra dette næringsmøtet. Av referatet fremgår det at deltakere blant annet var ordfører, kommunedirektør, teknisk sjef og veileder landbruk. I møtet ble forholdet til den skadde flytebryggen drøftet, som på det tidspunktet lå på lager i Knotten. Det ble pekt på behovet for å vurdere hvor mange elementer som kunne benyttes i Utvorda havn, og at befaring burde gjennomføres snarlig, da med deltakelse fra teknisk side og lokale aktører. Videre ble det lagt til grunn at eventuelle elementer som ikke kunne benyttes i Utvorda, først burde vurderes opp mot behov i andre kommunale havner før de eventuelt ble lagt ut for salg.

17. september 2025

Flatanger kommune, ved teknisk sjef og veileder landbruk og næring sender forespørsel til Kystverket om uttalelse knyttet til mulig etablering av flytebrygger i Utvorda havn. Begrunnelsen opplyses å være tilretteleggingen for fiskeri- og havbruksnæringen, samt annen næringsvirksomhet på Utvorda.

Figur 2. Skisse over planlagte tiltak i Utvorda havn



Kilde: Flatanger kommune

I forespørselen er det vist til utleggingen av to separate flytebrygger med ulik størrelse. Det er opplyst at flytebryggene vil være kommunal eiendom, og at kommunen tar ansvar for utlegging, drift og vedlikehold. Forespørselen er opplyst arkivert i kommunens arkivsystem (Elements), da med dokumentdato 17.09.2025 og journalført den 18.09.2025, sak 2025/560-1. Revisor har

ikke funnet forespørselen til Kystverket selv i kommunens postliste, da denne kun er offentlig tilgjengelig for inneværende år.

22. september 2025

Kystverket gir uttalelse til saken. I uttalelsen fremgår det at tiltaket krever en privatrettslig avtale med Kystverket, som eier av moloen, og det bes samtidig om nærmere opplysninger om hvordan bryggene skal forankres og festes før videre behandling av saken.

Høsten 2025

Ifølge opplysninger fra teknisk sektor arbeides det videre med vurdering omkring flyttingen av flytebryggen til Utvorda, og det gjøres vurderinger av tekniske og praktiske løsninger for gjenbruk. Det er videre opplyst at teknisk etat utløser opsjon på reparasjon av den skadde flytebryggen, og at kostnadene for reparasjonen er belastet investeringsprosjektet for ny flytebrygge på Lauvsnes.

6. november 2025

Kommunestyret behandler interpellasjon knyttet til Utvorda og Sitter grendelag sin søknad om støtte og gjenbruk av den skadde flytebryggen. I forlengelsen av saken fremmes det tilleggsforslag om å be kontrollutvalget gjennomføre en undersøkelse av det som betegnes «Flytebryggesaken». Det fremgår av avstemningen at ordfører er blant de som stemmer mot følgende forslag til vedtak:

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

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

2. juni 2026

Formannskapet behandlet i sak 23/2026 endringen av budsjett innen «hovedansvar/rammeområde 4 Næring, miljø og teknisk». Saken gjaldt forslag om å tilrettelegge for anløp av båtgjester i Utvorda havn ved å legge ut den reparerte flytebrygga som ligger oppankret i Knotten. Tiltaket ville innebære kostnader til sleping, utlegging og oppankring av brygga, anslått til 90 000 kroner, og ble foreslått finansiert gjennom budsjettjustering på ansvar for kommunale havner.

Det ble i saken fremmet et tilleggssforslag om at kommunen ikke skal eie eller drifte gjestebrygger, men eventuelt legge til rette gjennom utleie av grunn. Videre ble det fremsatt forslag om at den skadde flytebryggen skulle selges, og ikke gis bort, blant annet av hensyn til konkurranseforhold overfor lokale aktører.

Tilleggssforslaget ble vedtatt med 3 mot 2 stemmer, hvor ordfører stemte imot.

18. juni 2026

Kommunestyret behandlet sak PS 28/2026 om budsjettendringer innen næring, miljø og teknisk. Under behandlingen ble veileder for landbruk og næring erklært inhabil som følge av rollen som saksbehandler. Kommunestyret vedtok formannskapetets innstilling, med justering av kostnadsgrunnlaget etter at den foreslåtte bevilgningen på 90 000 kroner var tatt ut. Videre vedtok kommunestyret et tilleggssforslag om at administrasjonen skulle utarbeide en egen sak om brygga i Utvorda havn, herunder en nærmere utredning av kostnader og drift.

Dagens situasjon

Den skadde flytebryggen ligger fortsatt fortøyd inne i Knotten.

5.2.2 Kostnadsbildet

Revisor har mottatt et notat fra teknisk sjef i kommunen som viser kostnadsbildet knyttet til anskaffelsen av ny flytebrygge for Lauvsnes, samt reparasjon av den skadde flytebryggen. Oversikten inneholder også beløp utbetalt fra forsikringen for den skadde flytebryggen.

Tabell 2. Kostnadsbilde flytebryggesaken

Post	Beløp (kr)	Kommentar
Ny bølgedemper (inkl. mva)	1 687 500	Basert på tilbud: 1 350 000 kr eks. mva
Reparasjon og sammenkobling av gammel bølgedemper	162 398	Oppgitt kostnad
Ny landgang	139 044	Innkjøp av landgang
Diverse kostnader	131 962	Materiell, entreprenør, båtlease, el-arbeid og slep
Sum kostnader	2 120 904	Samlet kostnad tiltak
Forsikringsoppgjør	-989 902	Utbetalt erstatning

Netto kostnad for kommunen	1 131 002	Etter forsikringsoppgjør
Budsjettvedtak og estimat (12.12.2024) for ny bølgedemper	1 875 000	Vedtatt ramme

Kilde: Intern notat utarbeidet av Flatanger kommune

5.2.3 «Flytebryggesaken» som «prinsipiell sak»?

Revisor har også stilt spørsmål til ledelsen i kommunen om saken er vurdert i et nytt lys etter politisk uenighet, og om dette ville få betydning for saken i fortsettelsen.

Det fremgår av opplysninger fra kommunedirektøren at håndteringen av den skadde flytebryggen ikke har vært vurdert som en sak av prinsipiell betydning, men som en del av den løpende driften innen teknisk sektor. Tiltak knyttet til håndtering, reparasjon og vurdering av videre bruk er ansett å ligge innenfor teknisk sjefs ansvarsområde og innenfor vedtatte budsjettrammer. Kommunedirektøren gir uttrykk for at det innledningsvis var korrekt å vurdere saken som en administrativ sak, men at det etter hvert ble en sak som kom til politisk behandling.

Ordfører gir uttrykk for at saken ikke er behandlet som en egen, avgrenset «sak», men som en vurdering av mulig gjenbruk av kommunale flytebrygger innenfor kommunens ansvar for fiskerihavner og gjeldende rammeverk. Det fremheves samtidig at dersom gjenbruk skulle medføre økonomiske konsekvenser utover gjeldende rammer, vil dette utløse behov for politisk behandling gjennom ordinær budsjettprosess, budsjettjustering eller særskilt sak.

Som vist til ovenfor fikk problemstillingen for den skadde flytebryggen en avslutning i formannskapet den 2. juni 2026 hvor det ble bestemt at denne skulle selges.

5.3 Oppsummering

Spørsmålet om myndighet og «prinsipiell betydning»

Kommuneloven § 5-3 bestemmer at kommunestyret er det øverste organet i kommunen og kan innenfor rammene av loven delegere sin myndighet videre blant annet til kommunedirektøren. I følge 13-1, sjette ledd kan myndighet som ikke er av prinsipiell betydning delegeres til kommunedirektøren.

I forarbeidene til kommuneloven, og i forbindelse med delegering til kommunedirektøren, er det vist til at i «saker som ikke er av prinsipiell betydning» ligger det en begrensning både med hensyn til hva delegasjonen kan gå ut på og med hensyn til hvordan fullmakten kan benyttes. Det vil ikke være anledning til å delegere generell avgjørelsesmyndighet til administrasjonen i saker som etter sin art må anses for å være av prinsipiell betydning. Delegasjonsvedtaket må leses med den begrensning at den som har fått delegert myndighet har plikt til å gå tilbake til det folkevalgte organet hvis en enkeltsak innenfor en generell fullmakt må anses å ha prinsipiell betydning. Hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, og ut fra kommunens eller fylkeskommunens størrelse, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruks eller tidligere praksis. Bestemmelsen gir dermed kommunestyret og fylkestinget et vidt spillerom for å vurdere hva som i det enkelte tilfellet er forsvarlig og hensiktsmessig. Det forhold at et mindretall blant de folkevalgte er uenig i avgjørelsen, og ønsker en kursomlegging, medfører ikke i seg selv at saken må anses å være av «prinsipiell betydning», så lenge det ikke er inntrådt nye omstendigheter som innebærer at det er en nærliggende mulighet for at det vil være mulig å oppnå flertall for en omlegging¹⁰.

Gjennomgangen av tidslinjen og opplysninger fra administrativ og politisk ledelse viser at håndteringen av den skadde flytebyggen innledningsvis har vært forstått og behandlet som en del av den løpende driften innen teknisk sektor, dette ut fra en forankring i delegert myndighet og vedtatte budsjetttrammer. Saken ble også satt i sammenheng med økonomireglement sin bestemmelse om at utskiftet materiell, i dette tilfelle den skadde flytebyggen, kan vurderes gjenbrukt av kommunen selv. Dette kan ses i sammenheng med ordfører sitt syn i kommunestyrets behandling av interpellasjonen, hvor det ble lagt til grunn at mindre tiltak som hovedregel skal håndteres administrativt, og at kommunestyret i flertallet av saker ikke skal bedrive detaljstyring.

Søknaden om tilskudd fra Utvorda og Sitter grendelag, som henger sammen med bruken av den skadde flytebyggen, ble behandlet politisk i formannskapet den 6. mai 2025. Om behandlingen i møte er det sagt at det var politisk uenighet om premissene for saken, da knyttet til den videre bruken av den skadde flytebyggen. Det ble blant annet argumentert for at et positivt vedtak kunne få betydning for tilsvarende saker i fremtiden og at det fremstod usikkerhet hvorvidt etableringen av en flytebygge i Utvorda ville forplikte kommunen

¹⁰ Prop. 46 L (2017-2018) s. 64 hvor det vises videre til Ot prp. nr. 42 (1991-1992) s 277. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf> og <https://www.regjeringen.no/contentassets/deaea917245b4be3b5c0743a076f1f39/otp199119920042000dddpdfs.pdf>

økonomisk videre. Dette førte til at saken ble utsatt, uten at det ble truffet en realitetsavgjørelse. Etter dette tidspunktet fortsatte administrasjonen saksutredningen, blant annet gjennom interne drøftinger og forespørselen til kystverket. Referat fra internt møte 11. september 2025 viser at det på administrativt nivå, og i dialog med ordfører, ble pekt ut en retning for det videre arbeidet, da med sikte på en potensiell etablering av gjestehavn i Utvorda, gjennom bruk av den skadde flytebyggen.

Denne utviklingen innebærer at saken både har vært gjenstand for politisk behandling og samtidig er blitt fulgt opp administrativt, uten at det forelå en avklart politisk retning for den videre håndteringen etter formannskapets behandling. På den ene siden kan det argumenteres for at utredninger av alternative løsninger kan skje parallelt med at en sak er utsatt. På den andre siden kan en videre utredning av alternativer, i en sak som er satt på vent, sies å oppfattes som en forskuttering av utfallet før det foreligger en ny politisk avklaring. Et utgangspunkt må være at en sak som er utsatt, tas opp til videre behandling i det samme organet. Når et organ har behandlet en sak og besluttet å utsette den, har organet samtidig lagt til grunn at saken hører inn under dets vedtaksmyndighet. Det er derfor en formodning om at saken behandles videre i samme organ, med mindre det er særlige holdepunkter for noe annet.

Samtidig oppstår det et spørsmål om plasseringen av flytebyggene på dette tidspunktet fikk en annen karakter enn det som følger av ren løpende drift. Dette gjelder særlig som følge av at det forelå politisk uenighet, at saken ble vurdert å kunne få presedens for lignende saker, samt at den videre håndteringen innebar vurderingen av mulige framtidige forpliktelser for kommunen. Slike forhold kan trekke i retning av at sak får en karakter av å være prinsipiell.

Revisor er ikke kjent med om tilsvarende saker om flytebrygger normalt håndteres administrativt eller politisk i kommunen, eller om det er etablert en ensartet praksis for slike saker. Det fremstår også usikkert hvilke ringvirkninger slike tiltak kan få, blant annet knyttet til kommunens rolle som eier og eventuelle framtidige forpliktelser, herunder ved at det er stilt spørsmål om realismen i kostnadsoverslaget for tiltaket.

På denne bakgrunn fremstår det ikke entydig avklart hvor grensen går mellom administrativ håndtering og politisk behandling i denne saken. Sakens utvikling, herunder videre saksbehandling etter politisk utsettelse, politisk uenighet og påstander om mulig presedensvirkning, kan tilsi at saken på et tidspunkt burde vært vurdert i et nytt lys med hensyn til behovet for politisk avklaring. Det vises her til delegeringsreglementet og bestemmelsen om at tvilstilfeller skal undersøkes nærmere.

Vurderinger av habilitet i saksforberedelse, saksbehandling og politisk behandling.

Spørsmålet om habilitet bør stilles i alle ledd, både i saksforberedelse, saksbehandlingen og ved den politiske behandlingen av saker. Etter habilitetsreglene for folkevalgte (kommuneloven § 11-10 jf. forvaltningsloven § 6) og omtalen i habilitetsveilederen for kommuner og fylkeskommuner, er det et utgangspunkt at overordnet og generell berøring med en sak (f.eks. kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett) normalt ikke i seg selv kvalifiserer til inhabilitet. Etter forvaltningsloven § 6 annet ledd kan imidlertid en tjenestemann eller folkevalgt være inhabil dersom det foreligger «særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet. Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen kan innebære en særlig fordel, tap eller ulempe for vedkommende selv eller nærstående, samt om det er reist inhabilitetsinnsigelse fra en part.

I små lokalsamfunn kan det være vanskelig å finne personer uten tilknytning til saken eller partene. Dette gir i utgangspunktet ikke grunnlag for å fravike habilitetsreglene, men kan i konkrete tilfeller tillegges vekt i lys av kravet til forsvarlig saksbehandling. Dersom det ikke er mulig å finne en kompetent erstatter, kan det etter omstendighetene være et moment i vurderingen¹¹.

Kommunestyrerepresentanten fra FrP peker på at både ordfører og veileder for landbruk og næring har bostedstilknytning til Utvorda, og at teknisk sjef har hytte i området. Representanten mener at dette gir grunnlag for å stille spørsmål ved de involvertes habilitet og deres roller i de ulike delene av saksforberedelsen. Veileder for landbruk og næring uttaler at han etter sin egen vurdering ikke var inhabil i behandlingen av tilskuddssøknaden som ble lagt frem for formannskapet, og at han ikke har spesielle koblinger til grendelaget. Ordfører og teknisk sjef har ikke pekt på utfordringer ved sin habilitet knyttet til saksutredningen.

Av datagrunnlaget fremgår det ikke ytterligere opplysninger om habilitetsforholdene i saken. Gjennomgangen gir derfor ikke tilstrekkelige holdepunkter for å foreta en nærmere betraktning av habiliteten til de involverte.

Budsjettmessig hjemmel og skillet mellom drift og investering.

Kommunelovens kapittel 14 oppstiller krav til kommunens økonomiforvaltning. Etter kommuneloven § 14-5 er årsbudsjettet bindende for kommunestyret og underordnede organer.

¹¹ Kommunal- og regionaldepartementet. (2013). *Habilitet i kommuner og fylkeskommuner: Om inhabilitetsreglene i forvaltningsloven og kommuneloven*. S. 13-14. Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/habilitet_i_kommuner_og_fylkeskommuner.pdf

Etter § 14-6 skal årsregnskapet bestå av et driftsregnskap og et investeringsregnskap og føres i samsvar med god kommunal regnskapsskikk. Videre følger det av § 14-9 at det i økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap skal skilles mellom drift og investering, jf. budsjett- og regnskapsforskriften kapittel 2 og GKRS - KRS nr. 4 «Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet».

Hva som skulle gjøres med den ødelagte flytebryggen etter stormen hadde behov for en avklaring, enten den skulle kasseres eller repareres/vedlikeholdes/påkostes for gjenbruk eller salg. Uavhengig av hvilken løsning som ble valgt, må det legges til grunn at kommunen ville bli påført innledende kostnader. I denne sammenhengen er det viktig å være oppmerksom på skillet mellom drift og investering, ettersom dette kan ha betydning både for regnskapsføringen, den budsjettmessige dekningen og hvem som har myndighet til å beslutte tiltaket.

Vedlikeholds- og reparasjonstiltak vil som utgangspunkt være driftsutgifter som kan gjennomføres innenfor vedtatte driftsrammer og administrasjonens delegerede fullmakter. Dersom tiltaket innebærer en påkostning for salg som etter god kommunal regnskapsskikk skal klassifiseres som investering, skal utgiften føres i investeringsregnskapet. Vurderingen beror på en konkret vurdering av tiltakets karakter og om det tilfører anleggsmidlet nye eller forbedrede egenskaper, eller på annen måte øker verdien utover å opprettholde tidligere standard.

Dersom reparasjonen måtte anses som vedlikehold, skulle utgiften som utgangspunkt vært belastet driftsregnskapet og ikke finansiert over investeringsbudsjettet. Dersom reparasjonen derimot måtte anses som en påkostning og dermed en investering, oppstår spørsmålet om tiltaket var omfattet av det vedtatte investeringsformålet. Revisor kan ikke se at reparasjon av eksisterende flytebryggen er gjort til del av denne investeringsposten eller omfattes av formålet med denne bevilgningen (Investeringen er definert som «Flytebrygge Lauvsnes sentrum»).

Anskaffelsesregelverket¹²

Estimatet på anskaffelse av ny flytebrygge i budsjettvedtaket av desember 2024 viser at beløpet (1 875 000,-) overstiger terskelverdiene for kunngjøringsplikt etter regelverket for offentlige anskaffelser. Etter anskaffelsesregelverket skal kontraktens samlede verdi legges til grunn ved vurdering av terskelverdier, og anskaffelsen kan ikke deles opp for å unngå kunngjøringsplikt, forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 2-3. Kunngjøringsplikten og kravene til konkurranse følger av lov om offentlige anskaffelser § 4 om grunnleggende

¹² Anskaffelsesreglene er endret, og nye henvisninger gjelder fra den 1.7.2026.

prinsipper, samt FOA § 5-1 om terskelverdier (kontrakter over 1,3 millioner) og § 8-17 om kunngjøring¹³. Dette trekker i retning av at anskaffelsen ut fra sitt estimat faller under kunngjøringsplikten i Doffin som skal ivareta samsvar med kravene til konkurranse og likebehandling.

Ordfører sin habilitet ved bestillingen til kontrollutvalget

Da kommunestyret behandlet spørsmålet om hvorvidt kommunestyret skulle be kontrollutvalget gjennomføre en undersøkelse av rolleforståelsen innen politikk og administrasjon¹⁴, deltok ordfører i behandlingen av avstemningen. I vedtaket pekes det eksplisitt på rollefordelingen mellom ordfører og administrasjon. Bestillingen til kontrollutvalget om en undersøkelse kom opp som et tilleggsforslag til interpellasjonen knyttet til flytebyggesaken.

Etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav a) er en folkevalgt 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.

Dette må ses i sammenheng med at kommunen etter det som er opplyst har gjennomført folkevalgtopplæring og etablert rutiner for håndtering av habilitetsspørsmål. Av kommunens rutine fremgår det at møtedeltakere kan reise spørsmål om egen eller andres habilitet, og at det kollegiale organet skal avgjøre spørsmålet i tråd med forvaltningsloven § 8, samt at slike avgjørelser skal begrunnes og protokollføres med henvisning til lovhjemmel. Sett i lys av dette legger rutinene også opp til at øvrige medlemmer i organet skal være oppmerksomme på forhold som kan reise spørsmål om habilitet, og bidra til at dette bringes opp til behandling.

Behandlingen av bestillingen til kontrollutvalget fremstår som et tilfelle som faller inn under forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav a), part i saken. I møte 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 i Flatanger.

Samlet sett kan dette tyde at folkevalgte fortsatt har et forbedringspotensial når det kommer til vurderinger av habilitet i politiske saker. På den bakgrunn fremstår det som relevant at habilitet

¹³ Forskrift om offentlige anskaffelser fra før https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974/**

¹⁴ I forlengelsen av sak FO 3/25 - interpellasjonen

også fremover gis oppmerksomhet i opplæring og praksis, dette for eksempel gjennom systematisk drøfting av konkrete eksempler.

Interpellasjon og politisk debatt

Saken viser også betydningen av en åpen og tillitsvekkende debatt i kommunestyret¹⁵, også når spørsmål kan oppleves som krevende. For politiske representanter er det legitimt å stille spørsmål både om utredningen av saker, som ligger til administrasjonen, og ved rolle- og myndighetsutøvelse på politisk nivå. Dette fremgår også direkte av kommuneloven § 11-2, ved at alle medlemmer kan stille spørsmål til lederen, også om saker som ikke står på sakslisten. Samtidig illustrerer saken spenningen som kan oppstå som følge av uklarheter i saksgangen. Et læringspunkt er derfor betydningen av åpenhet og det å kunne gi tydelige svar på spørsmål som reises, dette som del av et velfungerende lokaldemokrati i samsvar med eget verdigrunnlag.

5.4 Læringspunkter

Ut fra gjennomgangen ovenfor har revisor 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

¹⁵ Arbeidsgiverpolitiske retningslinjer og etiske retningslinjer og påpekningen om «*gjensidig åpenhet, tillit, respekt, ærlighet og lojalitet*».

KILDER

Lover

- KommuneLOven (lov om kommuner og fylkeskommuner)
- ForvaltningsLOven
- Lov om offentlige anskaffelser

Forskrifter

- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Forskrift om kontrollutvalg og revisjon
- Budsjett- og regnskapsforskriften

Forarbeider

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneLOven)*. Prop. 46 L (2017–2018). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>
- Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1991–1992). *Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/deaea917245b4be3b5c0743a076f1f39/otp199119920042000dddpdfs.pdf>

Veiledere, håndbøker og faglige standarder

- Kommunal- og regionaldepartementet. (2013). *Habilitet i kommuner og fylkeskommuner: Om inhabilitetsreglene i forvaltningsLOven og kommuneLOven*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/habilitet_i_kommuner_og_fylkeskommuner.pdf
- KS. (2020). *Håndbok for ordførere*. Hentet fra: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/HaandbokOrdfoerere2020.pdf>

- KS. Folkevalgtprogrammet.
- Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). (2023). *Veileder forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll*. Hentet fra: https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_forvaltningsrevisjon_og_eierskapskontroll_10_2023_FERDIG.pdf
- NKRF. RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.
- GKRS. KRS nr. 4 Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.

Forvaltningspraksis og eksterne kilder

- Doffin, nasjonal kunngjøringsdatabase for offentlige anskaffelser.
- Kystverket. Uttalelse til Flatanger kommune om mulig etablering av flytebrygger i Utvorda havn.
- Opptak fra kommunestyret 6. november 2025. Hentet fra: <https://www.flatanger.kommune.no/tjenester/politikk/direkteoverforing-av-kommunestyremoter#/flatanger-kommune/Kommunestyre%202025/33e42141>

Kommunespesifikke styringsdokumenter og saksdokumenter

- Flatanger kommune. Arbeidsgiverpolitiske retningslinjer og etiske retningslinjer.
- Flatanger kommune. Delegeringsreglement.
- Flatanger kommune. Økonomireglement.
- Flatanger kommune. Budsjett og økonomiplan 2025–2028.
- Flatanger kommune. HMS-kartlegging for ansatte i administrasjonen (2025).
- Flatanger kommune. Rutine for vurdering av habilitet/inhabilitet for folkevalgte.
- Flatanger kommune. Interne referater og notater knyttet til næringsmøter og flytebryggesaken.
- Flatanger kommune. Saksdokumenter, søknader, tilbud, kontrakter og korrespondanse knyttet til flytebryggesaken.
- Flatanger kommune. Politiske saker om bestilling og behandling av undersøkelsen.
- Flatanger kommune. Politiske saker om flytebryggesaken.

VEDLEGG 2 – UTTALELSER

Kommunedirektøren sin uttalelse til rapport:

Tilbakemelding på foreløpig rapport – Rolleavklaring mellom politikk og administrasjon i Flatanger kommune.

Jeg vil prøve å gi punktvis tilbakemelding, kronologisk slik rapporten er utformet.

Sammendrag:

Jeg reagerer på konklusjonen vedrørende habilitet i sammendraget:

Vurderingene skjer i stor grad skjønnsmessig og basert på den enkeltes kompetanse og bevissthet.

Denne måten å vurdere habilitet på kjenner jeg meg ikke igjen i, og jeg er undrende til hvilket kunnskapsgrunnlag som benyttes for å gi denne vurderingen. Flatanger kommune benytter kommunelovens §11-10 og Forvaltningslovens §6, utover dette er det behov for lokal kjennskap og vurdering. Det er korrekt at vi ikke har utarbeidet egne rutiner, men dette er vel heller ikke et lovkrav så lenge vi følger de nasjonale føringene som jeg her har referert til.

Når det gjelder *avgrensing* og *bruk av metode* (metodetrilangulering), så ønsker jeg at epostutveksling mellom Nestvold og undertegnede (datert 12-13.05) vedlegges endelig rapport. Denne forespørselen blir jeg bedt om å svare på i etterkant av intervju, og gjør at jeg stiller spørsmål ved hvilket kunnskapsgrunnlag som bidrar til enkelte konklusjoner i rapporten.

Pkt. 2.2.2.

Det står at revisor har gjennomført intervjuer med folkevalgte – altså i flertall. Er dette gjennomført eller er det én (1) folkevalgt – representanten fra FrP? Hvis det er flere, bør dette tas inn i innledningen under fanen *intervju*. Hvis det ikke er flere enn 1 folkevalgt som er intervjuet, må det tydeliggjøres og ikke skrives i flertall.

En liten skrivefeil under oppsummering 2.3 – det skal være politisk behandling avslutningsvis i 3. avsnitt – ikke poetisk 😊

Kap. 4. Det er ikke et eksplisitt lovkrav om en egen habilitetsrutine, men kommunelovens krav til internkontroll (§25-1) innebærer at kommunen må ha tilstrekkelige systemer og prosedyrer for å sikre at habilitetsreglene etterleves. En skriftlig habilitetsrutine vil normalt være god praksis og ofte nødvendig som del av internkontrollen.

Kap. 5. Flytebryggesaken. 5.2.3

«Kommunedirektøren opplyser videre at saken ikke på noe tidspunkt er oppfattet å ha en karakter som tilsier politisk behandling»

Dette medfører ikke riktighet. Saken er blitt behandlet politisk, som beskrevet, ved flere tilfeller, og det svaret som jeg ga, omhandler hvordan denne saken ble behandlet innledningsvis. Da ligger det til teknisk sjef sitt område, og med bakgrunn i kommunens økonomireglement og delegasjonsreglement, mener jeg fortsatt at inngangen er rett.

Frem til at jeg blir gjort kjent med sakens omfang og det som er blitt gjort, så medfører det riktighet at jeg ikke på noe tidspunkt oppfattet at saken skulle ha politisk omfang. Det er saksforberedende arbeid som gjøres, FØR det politisk skal behandles. Dette beskrives egentlig greit i avsnittet som starter med: *Gjennomgangen av tidslinjen*

I påfølgende avsnitt mener jeg det er rett å beskrive at administrasjonen fortsatte med *saksforberedelse* ikke *saksutredning*.

Under 5.4 Læringspunkter så stiller jeg spørsmål om siste kulepunkt er en generell betraktning, da det omhandler fokus og dermed ikke er konkretisert?

Bakgrunnen for revisjonsrapporten er som kjent en enkeltsak. Her tar vi med oss aktuelle læringspunkter, kanskje aller mest gjennom den prosessen som har vært før, under og etter saken om «flytebrygga». Det er likevel viktig å understreke at denne enkeltsaken alene ikke definerer den arbeidsflyt, de rutiner og den dialog som er gjeldende i krysspunktene mellom politikk og administrasjon i Flatanger kommune.

Med hilsen Kommunedirektør Knut Storeide

Ordfører sin uttalelse til rapport:

Til Revisjon Midt -Norge v/Johannes Nestvold

Tilbakemelding fra ordfører i Flatanger kommune, ang. rapport «Rolleavklaring mellom politikk og administrasjon.

Jeg ønsker å starte tilbakemeldingen med en generell betraktning. Revisor beskriver Flatanger kommune sin styring, organisering og drift, samt revisors oppsummering av læringspunkter punkt 5.4, utfra en svært begrenset dokumentasjon av helhetsbildet som Flatanger kommune består av. Rapporten fokuserer og lager en beskrivelse som er basert på en «liten» sak, som har fått stor oppmerksomhet. Saken er basert på en interpellasjon i kommunestyret, der det ble fattet et vedtak som muligens burde vært stoppet av ordfører, da vedtaket hadde økonomisk konsekvens uten at det var budsjettet. Dersom saken hadde vært fremmet som sak ville den blitt framlagt på ordinært vis og økonomisk konsekvens ville vært en del av saksgrunnlaget. Det er meget bekymringsfullt at revisor oppfatter Flatanger kommune sin politiske og administrative drift, samarbeid og organisering til å være så mangelfull som beskrevet i dette utkast av rapport.

Jeg velger i hovedsak å gi kommentarer til de enkelte avsnitt i sammendraget.

Avsnitt 2: Siste konklusjon -Jeg mener Flatanger kommune har gode rutiner og god praksis når det gjelder administrativ myndighet og politisk myndighet.

Administrasjonen styrer etter politiske vedtak, de er alltid basert på et flertall i kommunestyret. I tillegg til de reglement som revisor har nevnt, har Flatanger kommune en rekke planer som er vedtatt og juridisk bindende styringsdokumenter for Flatanger kommune, dette gjelder både kommuneplaner og reguleringsplaner. Det finnes også tinglyste rettigheter som forplikter kommunen.

I enkelte tilfeller kan det oppstå forhold der selve tiltaket er i tråd med vedtak, planer retningslinjer og ligger innenfor administrasjonen sitt ansvarsområde, men dersom tiltaket ikke er finansiert må det politisk behandles i budsjettsammenheng.

Avsnitt 3: Næringsmøter, har eksistert i ca. dagens form i mer enn 15 år, det var en etablert ordning da jeg ble ordfører i 2011. I forbindelse med ny kommunelov fra 2021 ble det gjort en vurdering av møteform og innhold, der konklusjon ble å fortsette denne formen for næringsmøter. Hensikten er som revisor har beskrevet, informasjon og kunnskapsdeling mellom de enkelte aktører som har næring innenfor sitt ansvarsområde, i en distriktskommune som Flatanger er god samhandling en avgjørende faktor for å lykkes med både opprettholdelse

av aktivt næringsliv, men også tilrettelegging og kontakt for utvikling og etablering av næringsliv.

Avsnitt 4: Habilitetsvurdering er ferskvare og særlig den skjønnsmessige vurdering som ikke kan avklares ut fra FVL §6 første ledd. Ordfører mener dette blir godt ivaretatt i Flatanger kommune.

De eksempler som revisor viser til i kap 4, er saker som er 9 år (tomtevalg brannstasjon) og den andre saken har sin opprinnelse tilbake til 2012 -2013, der kommunestyret valgte ordfører som leder av Flatanger kommune sitt forhandlingsutvalg. Rapporten ble utarbeidet mange år senere i 2020. Dette er for øvrig saker fra før ny kommunelov ble innført.

Avsnitt 5: Kommunens ansvar innenfor våre 2 fiskerihavner Utvorda og Kvaløysæter er underlagt et tett samarbeid med mange parter: Kystverket har den endelige godkjenningsmyndighet, for øvrig har disse havnene vedtatt reguleringsplan og er klausulert gjennom avtaler mellom grunneiere og kystverket da de ble etablert. Tiltak innenfor regulert område er administrasjon sitt ansvarsområde, men ved økonomisk konsekvens må det budsjettbehandles. Dette er en normal prosedyre i Flatanger kommune, administrasjonen legger fram forslag til tiltak innenfor kommunens ansvarsområder i forbindelse med årsbudsjettet eller som budsjettjustering. Det ble også foreslått som tiltak i budsjettprosessen for 2026 i denne saken.

Avsnitt 6: Ordfører mener denne saken er håndtert på samme måte som lignende saker og i tråd med de retningslinjer som er gjeldende.

Avsnitt 7: Ordfører mener Flatanger kommune har en meget åpen og god budsjett- og økonomiplanprosess i formannskapet, gjennom den blir de aller fleste prinsipielle saker bearbeidet og behandlet. Uten at dette berører eller setter til side kommunedirektøren sitt ansvar for å legge fram et samlet budsjettforslag, og politikernes mulighet og rett til endelig vedtak av kommunens budsjett og økonomiplan.

Siste avsnitt kapittel 5.2.3, som revisor sikkert kjenner til så leverte formannskapet 2.juni 2026 en **innstilling** til kommunestyret, at de gamle flytebyggene skulle selges. Men kommunestyret i PS28/2026 den 18.juni 2026 , i endelig behandling av saken der det ble fremmet et tilleggsforslag; «Adm ordner egen sak for brygge Utvorda Havn» : «Grundig utredning på kostnader og drift». Tilleggsforslaget ble vedtatt med 8 mot 7 stemmer.

I kapittel 5.3 oppsummering, side 36 «Ordfører sin habilitet ved bestilling til kontrollutvalget:

Her blir det problematisert at ordfører deltar i behandlingen av avstemming av forslag fremmet under behandling av en interpellasjon.

Her trengs det nok en gjennomgang av selve interpellasjonen og behandling av vedtak fattet direkte under behandling av interpellasjon. Interpellasjonen var en direkte henvendelse til ordfører slik den skal være, det er ordførers oppgave å svare ut interpellasjonen. Hvem skulle svart dersom ordfører og kommunedirektør hadde erklært seg inhabile? Jeg har tidligere i svaret påpekt at ordfører burde muligens ha stoppet forslaget til vedtak, med begrunnelse i at forslag til vedtak manglet budsjettmessig dekning, en bestilling fra kommunestyret skal ha budsjettmessig dekning. Jeg lot være å stoppe forslaget, med bakgrunn i at det var mot ordfører saken handlet. Men jeg stemte alternativt for mitt forslag (mitt svar til interpellasjonen) at saken skulle sendes til kontrollutvalget for gjennomgang og håndtering. Da ville kontrollutvalget ha saksbehandlet saken og fremmet saken for kommunestyret på ordinært vis. Jeg hadde på forhånd diskutert saken med leder og sekretær for kontrollutvalget og avklart at dette var en ok måte å følge opp saken videre. Jeg ber om at revisor tenker gjennom hvordan saken kunne vært behandlet dersom, ordfører hadde valgt å erklære seg inhabil og kommunestyret hadde vedtatt det. Eneste mulighet da hadde vært å avvise interpellasjonen. Jeg var i kontakt med flere før jeg svarte ut interpellasjonen og det fantes ingen alternativ til at ordfører besvarte interpellasjonen. Dette er på lik linje med at jeg også leverer svar til revisjonen sitt forslag til rapport, om jeg var inhabil kunne jeg heller ikke levert svar til revisor. Ordfører må også ha rett til å være med å forklare sin rolle og sitt ansvar i denne saken.

Dersom revisor fastholder at ordfører burde erklært seg inhabil, bør revisor avslutte rapporten med blanke ark og anmode kommunestyret om finne en annen metode for å avklare saken. Det må også tas med at de gamle flytebryggene ikke er tatt i bruk eller benyttet i Utvorda havn. Flytebryggene er kun reparert for å stoppe videre korrosjon og skade på armering og konstruksjon.

Jeg ønsker også å gi en kort tilbakemelding på kapittel 5.4 Læringspunkter. Flere av punktene er tidligere omtalt gjennom de enkelte avsnitt i sammendraget.

- Felles forståelse og praktisering av «prinsipiell betydning», dette er tema som særlig blir berørt gjennom arbeid med budsjett og økonomiplan, der både administrasjon formannskap og kommunestyre er i lag og hver for seg arbeider fram til endelig budsjett og økonomiplan er vedtatt.
- Ved tvil om «prinsipiell betydning». Ordfører sin oppfatning er at dette temaet blir godt ivaretatt gjennom forberedelser og oppsett av sakliste.
- Grunnlaget for næringsmøter er grundig beskrevet som svar i avsnitt 3.

Revisor framstiller Flatanger kommune sin habilitetsvurdering som mangelfull og behov for jevnlig opplæring. Det er beklagelig at revisor har en slik oppfatning av Flatanger kommune.

Flatanger kommune har slik revisor beskriver hatt fokus på opplæring av folkevalgte og i siste periode har vi valgt å ha en ekstra dag med KS sitt folkevalgtprogram, i tillegg til de 2 dagene som gjennomføres kort tid etter valget. Det ble gjennomført den 30.jan 2025, med fokus på bl.a. dilemmaer og rollekonflikter, folkevalgtes plikter, samhandling politikk/ administrasjon, saksgang og mulighet for påvirkning, henvendelser fra innbyggere. Dette er et tilbud til alle Kommunestyrerepresentanter + 1. vara i alle parti, hovedutvalg NMT, leder og nestleder i kontrollutvalget, kommunedirektørens ledergruppe (dette inkluderer Hilde og Kristine, samt servicekontoret med Anita, Brita, Geir). De folkevalgte får innkalling til folkevalgtopplæringen på lik linje med ordinær møteinnkalling.

- Siste kulepunkt «Fokus på åpen og tillitsvekkende politisk dialog...» Det må være en misforståelse, dersom revisor virkelig mener at dette er et læringspunkt i Flatanger kommune? Både ordfører og kommunedirektør har et sterkt daglig fokus nettopp på vårt ansvar for vår rolle som offentlig myndighet i Flatanger kommune. Kommunedirektøren har et stort fokus på dialog og orientering til formannskapet, i tilfeller der det kan oppstå ulike former for behov for å orientere formannskapet og i noen tilfeller også kommunestyret.

Budsjettarbeidet viser hvor viktig det er med et godt samarbeid mellom administrasjon og politikk, dette har Flatanger kommune lyktes med.

Ordfører finner det derfor overraskende at revisor peker på en rekke forhold som er grunnlag for forbedringer, når politikerne sine tilbakemeldinger som blir gitt i formannskap og kommunestyre, viser stor tilfredshet både med administrasjonen sin rapportering gjennom tertialrapporter og årsmelding/ regnskap og budsjettarbeidet. Kommunestyret er som kjent det øverste organ i Flatanger. Her kan jeg også vise til ansettelse av ny kommunedirektør, der det er nedfelt i arbeidsavtalen at tertialrapportene sammen med årsmelding og regnskap er den viktigste tilbakemeldingen mellom kommunedirektør og formannskap /kommunestyre.

Ordfører ser også at revisor har beskrevet en rekke områder hvor Flatanger kommune har tilfredsstillende tiltak både innenfor folkevalgtopplæring, ulike reglement og praktisk utførelse.

Kommunal drift er et stort ansvarsområde, kommunens ledelse skal ivareta en omfattende mengde hensyn, innenfor et stort myndighetsområde og tjenesteområde. Gode lærepunkter skal vi alltid ta med oss, men det er også viktig å ta vare på de gode lærepunktene vi har funnet fram til tidligere.

Flatanger kommune 20. august 2026

Olav Jørgen Bjørkås - ordfører



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - <http://www.revisionmidt norge.no>