

Til kontrollutvalget i Herøy kommune

Sandnessjøen 20.10.2020

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 24/2020: RAPPORT FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT

1: Innledning og bakgrunn

Kontrollutvalget foretok gjennom sak 05/2019 [møte 08.04.2019], sak 09/2019 [møte 24.05.2019] og sak 14/2019 [møte 10.10.2019] bestilling av et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til en større investering [helsehus og omsorgsboliger]. Utgangspunktet var et vedtak fattet i kommunestyret 29. mars [sak 12/2019] med anmodning om at det ble gjennomført forvaltningsrevisjon.

Revisjon Midt-Norge har deretter på oppdrag fra kontrollutvalget gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet «Helsehussaken» – og oversendt endelig rapport datert 28. september 2020. Jf. vedlegg 1.

2: Habilitet i forbindelse med behandling av forvaltningsrevisjonsrapporter

Fylkesmannen i Nordland har kommet til at kontrollutvalgets vedtak om å erklære utvalgets leder inhabil ved behandlingen av sak 01/2020 [møte 14.01.2020] var gyldig. Jf. vedlegg 2. Det legges til grunn at spørsmålet vil bli aktualisert også i forbindelse med kontrollutvalgets behandling av sak 24/2020 [møte 30.10.2020]. På denne bakgrunn bør varamedlem innkalles, jf. forvaltningsloven § 8 tredje ledd.

Alle tjenestemenn [ansatte og folkevalgte] plikter å ta stilling til egen habilitet i forbindelse med deltakelse i saksbehandling. Med saksbehandling menes i denne sammenheng både å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse, og å treffe beslutning i en sak. Avgjørelse av habilitetsspørsmål er imidlertid en såkalt prosessuell beslutning, og ikke et eget enkeltvedtak. Det er heller ikke formkrav av betydning når det gjelder slike avgjørelser, med mindre kommunen internt har fastsatt dette.

Utgangspunktet vil være at enhver tjenestemann selv avgjør egen habilitet, jf. forvaltningsloven § 8 første ledd første punktum. Man kjenner best selv sin egen tilknytning til saken og dens parter. Det er normalt sett også mer effektivt å foreta vurdering av habilitetsspørsmålet selv, enn å måtte legge avgjørelsen til en overordnet og redegjøre for omstendighetene. Er tjenestemannen derimot medlem av et såkalt kollegialt organ, avgjøres spørsmålet av organet uten at vedkommende medlem deltar. Jf. forvaltningsloven § 8 annet ledd. Habilitet skal alltid vurderes konkret, ut fra tjenestemannens tilknytning til saken eller partene.

Når det gjelder tjenestemenn som er kommunalt ansatt, er det alminnelige utgangspunkt at tidligere saksbehandling innenfor rammene av stillingen ikke i seg selv medfører habilitetsutfordringer ved senere behandling av samme, tilsvarende eller annen sak. Det avgjørende vil her som ellers være om det foreligger en privat eller personlig tilknytning til saken eller dens parter, ut over hva som naturlig inngår i stillingens ansvar. Jf. likevel de særlige reglene for folkevalgte og ansatte i kommuneloven §§ 11-10 og 13-3, bestemmelser som kommer i tillegg til forvaltningslovens habilitetsregler.

Kontrollutvalgets sekretariat er et eksempel på habilitet i ansettelsesforhold. Det følger av kommuneloven § 23-7 annet ledd at kontrollutvalgets sekretær skal sørge for utredning av saker som behandles av kontrollutvalget samt iverksetting av utvalgets vedtak. Disse oppgavene følger tilsvarende av forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 7.

Utvalgets sekretær har som rolle å utføre lovbestemte oppgaver for kommunens kontrollutvalg, med andre ord en faglig eller profesjonell funksjon. Det er sterke begrensninger for ansatte som utfører sekretariattjenester når det gjelder valgbarhet til folkevalgte organer i kommunen, i den grad de generelle vilkårene for valgbarhet skulle være oppfylt. Jf. kommuneloven 7-3 første ledd bokstav g. Det fremgår videre av kommuneloven § 23-7 tredje ledd er sekretariatet skal være uavhengig av kommunens administrasjon og kommunens revisor.

Formålet med de særlige valgbarhetsreglene for kontrollutvalg, jf. kommuneloven § 23-1 tredje ledd, er i første rekke å unngå situasjoner hvor medlemmer skal måtte føre kontroll med forhold i kommunens virksomhet som man selv har vært i direkte befattning med som ansatt eller folkevalgt – noe som kunne være egnet til å skape tvil om utvalgets objektivitet. Habilitetsbestemmelsene gjelder i sin allmennhet for den virksomhet som utøves av en kommune, jf. virkeområdet for forvaltningslovens bestemmelser. Habilitetsspørsmål for kontrollutvalgsmedlemmer avgjøres på tilsvarende måte som for andre medlemmer av kollegiale organer, og vurderingskriteriene er de samme som for øvrige tjenestemenn. Medlemmene skal i god tid si fra om forhold som medfører eller kan medføre egen inhabilitet, jf. forvaltningsloven § 8 tredje ledd.

Kommunestyret har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet, jf. kommuneloven § 22-1 første ledd. Kommunestyremedlemmer er som hovedregel valgbare til kommunens kontrollutvalg, og det er i tillegg et krav at minst ett medlem i kontrollutvalget velges blant kommunestyrets medlemmer. Jf. kommuneloven §§ 23-1 tredje ledd bokstav c og 23-1 annet ledd. Det skal derfor generelt sett nokså mye til for at kommunestyremedlemmer må regnes som inhabile i behandlingen av kontrollsaker, med mindre det foreligger en privat eller personlig tilknytning til de forhold som saken gjelder – som går ut over folkevalgtrollen som kommunestyrerepresentant. Det følger videre av formålet med habilitetsreglene at disse har størst betydning i enkeltvedtakssaker, og kontrollsaker [eksempelvis forvaltningsrevisjonsprosjekter og behandling av revisjonsrapporter] vil i all hovedsak mangle egentlige partsinteresser – men derimot være et ledd i kommunens kontroll med egen virksomhet. Jf. kommuneloven del 7 [Egenkontroll].

Når det gjelder spørsmål som avgjøres etter § 6 annet ledd [såkalt skjønnsmessig habilitetsvurdering], har tjenestemannen eller det kollegiale organet, i motsetning til når det gjelder § 6 første ledd [såkalt automatisk inhabilitet], anledning til å utøve nødvendig grad av skjønn i vurderingen. Habilitetsspørsmålet avgjøres her etter konkret og sammensatt helhetsvurdering av personens tilknytningsforhold til saken og eventuelle parter. Det er nok mulig [i det minste i et teoretisk perspektiv] å ta til orde for at reelle hensyn tilsier at det bør kunne stilles skjerpede krav til upartiskhet og objektivitet i saker som dreier seg om kontroll med den kommunale forvaltningen.

3: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave er i denne sammenheng å behandle forvaltningsrevisjonsrapporten, og avgi rapport til kommunestyret om at prosjektet er gjennomført samt hvilke resultat revisjonen har gitt. Jf. bestemmelsene i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 4:

§ 4. Kontrollutvalgets rapportering om forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller

Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller og resultatet av dem.

Kontrollutvalget skal også påse at kommunestyrets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp, samt rapportere til kommunestyret om hvordan kommunestyrets merknader er fulgt opp. Jf. bestemmelsene i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5:

§ 5. Kontrollutvalgets oppfølging av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om revisjoner og eierskapskontroller

Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om regnskapsrevisjoner, forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller blir fulgt opp og skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om vedtaket er fulgt opp.

4: Problemstillinger

Revisjonsprosjektet har undersøkt følgende problemstillinger:

Har det vært betryggende styring og kontroll i Herøy kommunes investeringsprosjekt «Helsehus og omsorgsboliger»?

Dette er vurdert og besvart todelt:

- Har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for rolleavklaring mellom administrasjon og folkevalgte organer i forbindelse med planlegging, beslutning, gjennomføring og avslutning av helsehussaken?
- Har det vært tilfredsstillende system og rutiner for håndtering av avvik og endringer i helsehusprosjektet?

5: Forvaltningsrevisjonsrapportens konklusjoner

Jf. rapportens avsnitt 6.1 [side 47 o. fl.].

«Kommunen har utarbeidet system i form av at overordnede reglement innen økonomi og delegasjon er på plass. Noe er av eldre dato og bør oppdateres slik at gjeldende lovkrav tilfredsstilles. Innen etikk og habilitet er det foreløpig ikke utarbeidet egne retningslinjer, men rutinene er at kommunen følger habilitetsreglene i loven. Slik sett kan revisor konkludere med at kommunen har rutiner og retningslinjer. Oppfølgingen av disse er i varierende grad tilfredsstillende, og det tar vi opp i følgende punkter:

- I planleggingsfasen av dette investeringsprosjektet har ikke kommunen hatt tilfredsstillende håndtering av habilitet i henhold til reglene i lovverket. Det gjelder spesifikt regelen om å være habil for å kunne tilrettelegge grunnlag for en avgjørelse. Etter revisors oppfatning er det viktig at kommunen for fremtiden tar grep for å sikre at det ikke kan etterlates tvil om at saksbehandlingen er uhildet. Utover planleggingsfasen har ikke revisor gjort funn som kan tyde på at habiliteten ikke er ivaretatt.
- Rådmannen har ikke fulgt opp politisk vedtak om framlegg av sak ved antagelse av leverandør.
- Rådmannen har opptrådt i strid med delegasjon og ikke gjort tilstrekkelige risikovurderinger i forbindelse med tilleggsavtalene for byggeleder og arkitekt.

Revisor er av den oppfatning at endringer og oppgraderinger har foregått innenfor den opprinnelige rammen som kommunestyret selv har vedtatt, og at rapporteringen til kommunestyret er ivaretatt i henhold til gjeldende regler og vedtak. Det er foretatt nødvendige budsjettjusteringer. Revisor vurderer at referater fra byggekomiteen og byggemøter, samt oversikten over endringsmeldinger, indikerer at kommunen har hatt system og rutiner for håndtering av avvik i helsehusprosjektet. For fremtidige investeringsprosjekter kan kommunen merke seg følgende punkter:

- Formannskapet har formelt hatt rollen som styringsgruppe, men har ikke fungert slik i praksis. Rådgivende byggekomite, med politisk valgt leder, har hatt stor innflytelse og vært pådrivere for hovedandelen av endringer og tilleggsbestillinger.
- Etter revisors skjønn har den faktiske oppfølgingen fra politisk nivå knyttet til beslutninger om tilleggsbestillinger som har medført økt standard på bygning/innredning vært beskjeden. Dette synes å stå i motsetning til ønsket om tett politisk oppfølging av prosjektet. Ettersom byggekomiteen har forholdt seg til de vedtatte økonomiske rammene finner revisor likevel ikke grunnlag for å konkludere med at administrasjonen eller byggekomiteen har gått ut over sin myndighet på dette punkt.»

6. Revisors anbefalinger

Jfr. rapportens avsnitt 6.2 [side 48]:

«Kommunen bør

- fullføre, implementere og etterleve nytt etisk reglement som synliggjør bevissthet rundt habilitet i organisasjonen
- oppdatere kommunens økonomi -og investeringsreglement i henhold til gjeldende lovverk
- drøfte organisering og oppfølging av investeringsprosjekter, samt styringsgruppens funksjon. Alternativt bør økonomireglementet endres på disse punktene.»

7: Sekretariatets vurderinger

Under forutsetning av at sekretariatet oppfatter rapportens innhold riktig, er revisors vurdering og konklusjon at det har vært svakheter knyttet til noen av problemstillingene i den perioden undersøkelsene omfatter. Rapporten inneholder flere forslag til forbedringspunkter i form av anbefalinger, jf. saksfremleggets punkt 6 og rapportens avsnitt 6.2.

8: Annet

Når det gjelder revisjonskriterier, metodevalg og datagrunnlag vises det til rapportinnholdet.

Rapporten har vært gjenstand for obligatorisk høringsprosess, jf. rapportens avsnitt 5 [side 46]. Revisor skal i følge forskrift om kontrollutvalg og revisjon sende et utkast til forvaltningsrevisjonsrapport til uttalelse til kommunedirektøren, og uttalelsen skal i sin helhet fremgå av rapporten.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet vil bli presentert av Revisjon Midt-Norge i møtet.

Av kommuneloven § 23-5 fremgår:

§ 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

Utkast til saksfremlegg har i tråd med denne bestemmelsen blitt forelagt kommunedirektøren.

Kommunedirektøren har gitt skriftlig tilbakemelding pr. epost om at det ikke er spesielle kommentarer til sekretariatets saksutredning og forslaget til vedtak.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapporten «Helsehussaken» avgitt 28.09.2020 til etterretning, og oversender denne til kommunestyret i Herøy kommune for videre behandling.

I denne forbindelse uttaler kontrollutvalget følgende:

Revisjonsprosjektet har undersøkt denne problemstillingen:

Har det vært betryggende styring og kontroll i Herøy kommunes investeringsprosjekt «Helsehus og omsorgsboliger»?

Problemstillingen er av revisor konkretisert som følger:

- Har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for rolleavklaring mellom administrasjon og folkevalgte organer i forbindelse med planlegging, beslutning, gjennomføring og avslutning av helsehussaken?
- Har det vært tilfredsstillende system og rutiner for håndtering av avvik og endringer i helsehusprosjektet?

Forvaltningsrevisjonen peker så langt kontrollutvalget kan bedømme på enkelte svakheter når det gjelder de problemstillingene som har vært gjenstand for undersøkelse og vurdering. Utvalget henviser her til rapportens innhold for nærmere detaljer. Uavhengig av den aktuelle saken, og på generell basis, vil utvalget anbefale at kommunen foretar en gjennomgang og evaluering av egne prosedyrer for planlegging, organisering og styring av større investeringsprosjekter. Kontrollutvalget ber i denne sammenheng rådmannen merke seg revisjonsrapportens forbedringsforslag.

Kontrollutvalget ber videre rådmannen rapportere skriftlig til kontrollutvalget hvordan a) kommunestyrets merknader er fulgt opp og b) hvilke forbedringstiltak som for øvrig er iverksatt.

Frist for rådmannens rapportering til kontrollutvalget settes til 6 måneder etter dato for kommunestyrets behandling av forvaltningsrevisjonsrapporten.

Kontrollutvalgets forslag [innstilling] til kommunestyrevedtak er ut fra dette:

Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets uttalelse.

Kontrollutvalget understreker imidlertid at kommunestyret, som har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet, vurderer både rapporten og kontrollutvalgets uttalelse på fritt grunnlag, og at utvalgets innstilling selvsagt ikke utelukker at kommunestyret har egne merknader. Avslutningsvis bemerkes det fra kontrollutvalgets side at et av hovedformålene med kontrollarbeidet i kommunen er å bidra til læring og kvalitetsforbedring over tid. Utvalgets innfallsvinkel er derfor at eventuelle avvik først og fremst bør betraktes i et systemperspektiv.

Vedlegg –

- 1: Revisjonsrapport avlagt 28.09.2020
- 2: Lovlighetskontroll FM-NO datert 24.06.2020
- 3: Krav om lovlighetskontroll datert 18.01.2020

Appendiks 1: Utdrag fra forvaltningsloven

Kapittel I. Lovens område. Definisjoner.

§ 1. (lovens generelle virkeområde).

Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

§ 2. (definisjoner).

I denne lov menes med:

- a) vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);
- b) enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;
- c) forskrift, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer;
- d) offentlig tjenestemann, en embetsmann eller annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste;
- e) part, person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.
- f) dokument: en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring, overføring eller lignende.
- g) skriftlig: også elektronisk melding når informasjonen i denne er tilgjengelig også for ettertiden;
- h) nedtegning, nedskrivning og protokollering: også elektronisk nedtegning når dette oppfyller hensynene bak nedtegningen i like stor grad som nedtegning på papir.

Avgjørelse som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenestemann, regnes som enkeltvedtak. Det samme gjelder vedtak om å ilegge offentlig tjenestemann ordensstraff eller tilstå ham pensjon. Kongen kan bestemme hva som i tvilstilfelle skal regnes som enkeltvedtak etter dette ledd, eller at andre saker om offentlige tjenesteforhold skal regnes som enkeltvedtak.

Som enkeltvedtak regnes også avgjørelser som gjelder avvisning av en sak eller bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak.

Et forvaltningsorgan likestilles med privat rettssubjekt ved anvendelse av første ledd dersom organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha.

Kapittel II. Om ugildhet.

§ 6. (habilitetskrav).

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltnings sak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for
 1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
 2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenstemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

Rekkevidden av annet og fjerde ledd kan fastlegges nærmere ved forskrifter som gis av Kongen.

§ 7. (foreløpig avgjørelse).

Uansett om en tjenestemann er ugild, kan han behandle eller treffe foreløpig avgjørelse i en sak dersom utsettelse ikke kan skje uten vesentlig ulempe eller skadevirkning.

§ 8. (avgjørelse av habilitetsspørsmålet).

Tjenestemannen avgjør selv om han er ugild. Dersom en part krever det og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, eller tjenestemannen ellers selv finner grunn til det, skal han forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede til avgjørelse.

I kollegiale organ treffes avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar. Dersom det i en og samme sak oppstår spørsmål om ugildhet for flere medlemmer, kan ingen av dem delta ved avgjørelsen av sin egen eller et annet medlems habilitet, med mindre organet ellers ikke ville være vedtaksført i spørsmålet. I sistnevnte tilfelle skal alle møtende medlemmer delta.

Medlem skal i god tid si fra om forhold som gjør eller kan gjøre ham ugild. Før spørsmålet avgjøres, bør varamann eller annen stedfortreder innkalles til å møte og delta ved avgjørelsen dersom det kan gjøres uten vesentlig tidsspille eller kostnad.

§ 9. (oppnevning av stedfortreder).

Når en tjenestemann er ugild, skal om nødvendig oppnevnes eller velges stedfortreder for vedkommende.

Dersom det er forbundet med særlig ulempe å få oppnevnt stedfortreder, kan Kongen for det enkelte tilfelle beslutte at saken skal overføres til sideordnet eller overordnet forvaltningsorgan.

§ 10. (hvem habilitetsbestemmelsene gjelder for).

Foruten for offentlige tjenestemenn gjelder bestemmelsene i kapitlet her tilsvarende for enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Bestemmelsene gjelder ikke statsråd i egenskap av regjeringsmedlem.

Appendiks 2: Utdrag fra kommuneloven [særregler om inhabilitet]

§ 11-10. Inhabilitet for folkevalgte

Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i folkevalgte organer, med de særreglene som følger av denne paragrafen.

En folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtak i en sak som ansatt i kommunen eller fylkeskommunen, er inhabil til senere å behandle den samme saken i et folkevalgt organ i henholdsvis kommunen eller fylkeskommunen. Første punktum gjelder ikke når årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan behandles i et folkevalgt organ.

Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

En folkevalgt er ikke inhabil når det skal velges personer til offentlige tillitsverv, eller når det skal fastsettes godtgjøring o.l. for slike verv.

§ 13-3. Inhabilitet for ansatte

Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i kommunens og fylkeskommunens administrasjon, med de særreglene som følger av denne paragrafen.

Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en ansatt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

Hvis en overordnet ansatt er inhabil i en sak, kan heller ikke en direkte underordnet ansatt delta i klageinstansens behandling av saken eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.