

OPPFØLGING AV ARBEIDET KNYTTET TIL ROLLEFORDELING/AVKLARING MELLOM POLITISK LEDELSE OG RÅDMANNEN

Bakgrunn

Det har i flere år fått utvikle seg samarbeidsproblemer mellom politikk og administrasjon i Nes kommune. Etter at helse, pleie og omsorg i 2014 ble slått sammen til en enhet under en kommunalsjef, er det i første rekke i innenfor de tekniske tjenester man har hatt tydelige gnisninger mellom politikk og administrasjon. Nå vil vi innledningsvis påpeke at forholdet ikke er svart/hvitt. Enkelte saksbehandlere innenfor tidligere Teknisk Enhet, bla byggesak, har av utbyggere og andre, blitt fremhevet som faglig dyktige, serviceinnstilte og konstruktive.

Imidlertid er det ikke til å underslå at det har vært etablert en subkultur ved teknisk enhet, som til tider utfordrer den politiske makta i kommunen. Dette skal vi komme tilbake til. Samarbeidsproblemene har ikke bare vært tilstede i Teknisk Utvalg (TU), men har fått konsekvenser også for kommuneplanutvalget (KPLU), formannskapet (FSK) og kommunestyre (KST). Nåværende rådmann ble ansatt i 2013, med klare forventninger om å ta tak i problemet og subkulturen. Fra politisk side har man også forholdt seg til rådmann i sakens anledning og siden valget i 2015, har FSK i første rekke vært eier av problemet og styrt prosessen

Man har i nåværende kommunestyreperiode fått en ny dimensjon inn i samarbeidsproblemet. I forrige periode hadde ordfører forankring i et stort flertall i kommunestyre og kjørte prosessen sammen med rådmann. Etter valget har vi fått et ordførerparti som er i mindretall, som gikk til valg på at «nå måtte bråket i Nes kommune ta slutt». Vi har dermed fått en situasjon i Nes, hvor et mindretall på syv representanter, trenerer og av og til blokkerer for at nødvendige tiltak kan treffes i sakens anledning.

For å forsøke å komme videre, ble KS- konsulent innleid for om mulig å tilrettelegge for en vei ut av problemet. Det ble gjennomført en kvalitativ spørreundersøkelse av et utvalg av ansatte og politikere. Det ble utarbeidet en rapport, hvor innholdet ble presentert på et seminar i begynnelsen av februar. KS rapporten ble i etterkant ferdigstilt og formannskapet ønsker nå en tilbakemelding fra utvalgene, på visse konsekvenser av rapporten.

Formannskapetets oppdrag til utvalgene

Styringsgruppen ber utvalgene foreta en gjennomgang av rapporten fra KS. Formannskapet ber utvalgene se spesielt på hva som fungerer/ikke fungerer i henhold til politisk reglement og delegeringsreglementet.

- Opplevs det at samspillet mellom politikk og administrasjon utfordres i spesielle saker.
- Opplever utvalgene at delegeringsreglementet og politisk reglement ikke lar seg etterleve, ev. hvorfor. Utvalgene bes se dette opp mot revidert (ikke vedtatt) politisk reglement og delegeringsreglement.

Plan for informasjon og kommunikasjon utarbeides. Forslaget utarbeides av ordfører, varaordfører og rådmann. Planen oversendes utvalgene, og utvalgene bes vurdere egne behov for informasjon og kommunikasjon.

Rådmannen ivaretar administrasjonens aktiviteter i forhold til det videre arbeid.

Generelt om KS rapporten

Det er umulig å være uenig i de forhold som trekkes fram og de forslag til samarbeid som skisseres rapporten. Svakheten med rapporten er imidlertid, at den ikke går langt nok i tid og rom. Det ble gjennomført en kvalitativ undersøkelse med et begrenset antall personer fra alle politiske partier og et utvalg ansatte. Kvaliteten lå i en rekke spørsmål og dybdeintervjuer. Den kvantitative dimensjonen er derimot for dårlig dekket, ved at flere nåværende og tidligere ansatte burde blitt involvert/intervjuet. Likeså flere politikere både i nåværende kommunestyreperiode og forrige, Bla burde tidligere ordfører, varaordfører og representanter i TU før og etter valget i 2015, vært involvert. Den største svakheten med rapporten er at brukerne av de kommunale tjenester, eller mer spesifikt, de tekniske tjenester ikke er hørt. En stor del av årsaken til samarbeidsproblemene, er jo nettopp flere negative tilbakemeldinger fra ulike kunder og tilbakemeldingene er sammenfallende. Vi har ikke konkludert, men ønsker altså påstandene undersøkt og gransket. Vi er derfor fornøyd med at KS foreslår en brukerundersøkelse.

Opplevs det at samspillet mellom politikk og administrasjon utfordres i spesielle saker? - Analyse av problemet i Nes

Det har over tid fått utvikle seg en subkultur ved teknisk enhet I Nes kommune de siste 8 – 10 år, som kommer til uttrykk ved at enkelte personer i lederstillinger, subjektivt får definere verdier og leveranseansvar, på tvers av politiske forventninger til service, tillit og kundespekt. Dette har medført til tider, at sak – og beslutningsprosesser har blitt forsinket, gått på tvers av politiske føringer og av og til politiske vedtak. Både rådmann og utvalgte politikere har mottatt klager på overnevnte.

Sterke personligheter har gjennom sine maktposisjoner, påvirket beslutningsprosessene ved å utnytte ulike hersketeknikker og kilder til makt, som brukes bevisst og eller ubevisst ovenfor politiske styrer, råd og utvalg, så vel som brukerne av de kommunale tjenester.

Det kan synes som om det har vært viktigere å bygge opp og vedlikeholde egne maktposisjoner, enn gjennom et dynamisk samarbeid bygge gjensidig tillit og løse store og små oppgaver til beste for innbyggerne og hyttefolket i Nes.

Noen kilder til makt og hersketeknikker som gjør seg gjeldende:

- **Utnytte formell autoritet til å tvinge i gjennom sine løsninger**
- **Bruk av org struktur, regler og bestemmelser for å «vinne» saken**
- **Kontroll med beslutningsprosessen – beslutninger i plansaker er/var sentralisert**
- **Kontroll av kunnskap og informasjon for å nøytralisere meningsmotstandere, herunder politikere**
- **Mellommenneskelige allianser, nettverk, kontroll med uformell organisasjon for å oppnå sine hensikter**
- **Påvirke spillerom for handling. Inntil nylig har utredninger og innstillinger ofte vært beskrivende. Det politiske handlingsrommet er ikke synliggjort**

Hvordan arter denne subkulturen seg?

Politikerne er også ombudsmenn og som nevnt har vi i denne rollen mottatt klager fra brukere av kommunale tjenester, tilbydere av tjenester og kommunalt ansatte. I tillegg har politikerne direkte blitt utsatt for noen av hersketeknikkene nevnt over. Vi er selvsagt klar over at klager på kommunale tjenester er subjektive og en sak har alltid to sider. Vi har ikke konkludert, men vi har altså mottatt en rekke sammenfallende påstander rettet mot de tekniske tjenester, herunder:

- Påstander fra utbyggere om manipulering av faktagrunnlag og fremforhandlede avtaler uten annen hensikt enn å demonstrere makt
- Påstander om bevisst trenering av utbyggere der det har oppstått uenighet/konflikt med saksbehandler – muntlig saksbehandling ser ut til å gå på bekostning av skriftlig og dermed sporbarhet i saksbehandlingen
- Påstander om at kommunestyre er ført bak lyset og løgn i saksutredningen
- Påstander om at konsulentselskap ikke ønsker å arbeide for Nes, grunnet at det er etablert en overbyråkratisk og sendrektig nei-kultur
- Påstander om at rettsregler ikke etterfølges, ref ulike rettsaker som kommunen taper og som har en kostnad
- Kunder av de tekniske tjenester har til tider opplevd ikke å bli tatt alvorlig og at kommunens respons bygger på forutinntatte holdninger – man tror en søker har andre motiver enn det som søkes om og man blir mistenkeliggjort

- Internt arbeidsmiljø – klimaundersøkelsen fra 2013, som kommunestyre ikke har fått tilbakemelding på
- Påstander om at ansatte har sluttet pga arbeidsmiljø
- Påstander om uhøflig opptreden ovenfor noen av brukerne av kommunale tjenester – «fått slengt søknadspapirer og kart i fanget, med kommentar «dette liker ikke jeg»
- Fra enkelte utbyggere og konsulentselskaper stiller man seg undrene til Nes kommune sin ressursbruk mht behandling av innsendte reguleringsplaner. Der slike planer er utarbeidet av profesjonelle konsulentselskap, burde det holde med en kort realitetssjekk før planen sendes ut på første gangs høring. Det påstås at så ikke er tilfelle i Nes, hvor slike planer blir gått i gjennom i detalj og nærmest "revet i stykker". Noen hevder at planen likegodt kunne vært utarbeidet av kommunen i utgangspunktet. Hvordan administrasjonen løser slike oppgaver er i utgangspunktet ikke et politisk forhold, men eventuell øket ressursbruk/tidsbruk bør ha politisk fokus
- Mangler gode nok rutiner for rapportering til overordnet nivå
- Har inntil nylig skjøvet fylkesmannen foran seg for å få vedtak i sin retning - Fylkesmann har sagt...

Noen av de ovennevnte påstander kan gjenkjennes av oss i TU. Vi registrerer til tider en konfronterende tilnærming til ulike hendelser, hvor kommunen fort bruker pisk i stedet for gulrot. Vi har saker hvor man åpenbart kunne valgt en mer løsningsorientert tilnærming, men heller velger virkemidler som bidrar til å heve konfliktnivået.

Ifm med gjennomgang av KS rapporten, ble det hevdet at ansatte gruet seg til å gå på jobb og er sykmeldte som følge av arbeidsklimaet i TU. Spesielt gjelder dette de månedlige møter i TU. Dette er en meget alvorlig beskyldning, som må undersøkes. Vi har ikke registret at rådmann har iverksatt noe i sakens anledning og etterlyser tiltak. Kommunestyre har som kollegium det øverste personalpolitiske ansvar i kommunen. Den enkelte kommunestyrerepresentant har ikke personalansvar. Det utøvende ansvar i personalpolitikken er delegert til rådmann.

Det politiske flertall i forrige kommunestyreperiode og etter hvert et flertall i denne perioden, har hele tiden kommunisert de overnevnte utfordringer med Rådmann. Ved flere anledninger har det vært møter med rådmann og det politiske flertallet. I inneværende valgperiode har FSK ledet prosessen. Rådmann besluttet å dele Teknisk Enhet i to avdelinger fra 1. juli 2016 - Plan- og Samfunnsutviklingsavdelingen og Byggesak/Var. Det har hittil ikke vært synlige bevis på at dette tiltaket har avhjulpet kulturutfordringene.

Opplever utvalgene at delegeringsreglementet og politisk reglement ikke lar seg etterleve, ev. hvorfor. Utvalgene bes se dette opp mot revidert (ikke vedtatt) politisk reglement og delegeringsreglement

I denne forbindelse vil vi vise til innspill fra H, SP og UAH om prosess og prosedyrer. Dette skulle være dekkende for de revisjoner som må til i Politisk reglement.

Når det gjelder delegeringsreglement, vil det få konsekvenser hvis kommunestyre vedtar politisk innstilling i alle saker. H, SP og UAH har bedt om at dette utredes. I denne prosessen kan også andre tiltak i medhold av delegeringsreglementet vurderes, hvis det nå ikke oppnås enighet om nødvendig framdrift for å løse problemet.

Forslag til vedtak

- TU anbefaler at FSK avventer videre behandling av KS rapporten.
- TU anbefaler at FSK, i samarbeid med rådmann, engasjere et nøytralt konsulentselskap til gjennomføring av en bred brukerundersøkelse, med vekt på de tekniske tjenester
- TU anbefaler FSK, i samarbeid med rådmann, å gjennomføre en bred anonym medarbeiderundersøkelse. Denne undersøkelsen bør også omfatte et utvalg tidligere ansatte, samt ordfører, varaordfører og medlemmer av TU.

Nesbyen, 20. mars 2017

Rune Ihle (H)

Helge Rustand (SP)

Frode Aaslid (UAH)

Til

Kontrollutvalget i Nes kommune

3540 Nesbyen

| | |
|-------------------------------|-----------------|
| Postnummer og postkassenummer | |
| Postnummer | Postkassenummer |
| 716-17 | |
| Servicebrev | |
| Dato | |
| Mottaker | |

Til
Kontrollutvalget i Nes kommune
3540 Nesbyen

Jeg ber kontrollutvalget se på om politikerne i Nes kommune har brutt de etiske retningslinjene for folkevalgte og ansatte i Nes kommune ved å sende brevet Oppfølging av arbeidet knyttet til rollefordeling/avklaring mellom politisk ledelse og rådmann som innspill i TU sak 16/17.

Virkingen av dette brevet har skapt stor usikkerhet og vært ødeleggende på arbeidsmiljø for de ansatte i hele Teknisk avdeling og omdømmet til Nes kommune. Det viser også manglende tillit til administrasjonen og de ansatte. Samfunnsutviklingsavdelingen er også påvirket i stor grad. Brevet har ført til oppgitthet, følelse av mistillit, redusert arbeidskapasitet, økt sykefravær og medvirkende årsak til oppsigelse hos ansatte. Ansatte føler avmakt og manglede arbeids glede. Det gir usikkerhet i forhold til arbeidsoppgaver som de ansatte kunne før kontra nå. Dette kan føre til at arbeidssøkere ikke ønsker å ta seg jobb eller at de ikke ønsker søke seg jobb i nes kommune. Måten brevet er skrevet på var unødvendig og krenkende. De burde ha valgt en annen måte å få frem sitt budskap på.

Jeg er bekymret for de ansatte som er på jobb og om de har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på ansattes fysiske og psykiske helse og velferd.

Fra
Hovedverneombudet i Nes kommune
Berit Laugerud



Kontrollutvalget i Nes – Sak 06/2017

- Forslag til kjøreregler for arbeid i folkevalgte organ i Nes kommune

1. Saksbehandling i folkevalgte organ

1.1. Fastsetting av møter, sakliste, innkalling, møteledelse

- a) Krav til sakliste og møteledelse skal følge kommuneloven § 32 nr. 2.
- b) Tidsfrist for innlevering av forslag til sakliste må ta hensyn til sakens kompleksitet.

1.2. Møteprinsipper

- a) Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede.
- b) Rådmann i folkevalgte organ svarer på spørsmål fra medlemmer. Dersom det fremkommer vesentlige nye opplysninger i møtet skal det vurderes om saken skal sendes tilbake til saksbehandler.

1.3. Vedtakslogg og restanselister med sporbarhet skal utarbeides til hvert utvalgsmøte

- a) Følgende skal fremgå: Tidspunkt for vedtaket, gjengivelse av vedtaket, ferdigstilling og avviksrapporing.
- b) Reguleringsplaner og større kommunale prosjekter, må gi informasjon om hva, når, hvor, hvem og hvorledes. Navn på tiltakshaver med geografisk navn på planområder.
- c) Tidsangivelse påføres når planen er levert/påstartet og forventet ferdig.

1.4. Orienteringssaker

- a) Orienteringssaker referatføres.
- b) Orienteringssaker følger samme prinsipper til objektivitet som gjelder for saksutredning.
- c) Orientering skal ikke konkludere eller angi forslag til innstilling.

1.5. Vedrørende utredning

- a) Saksutredningen bør ivareta og synliggjøre det politiske handlingsrommet.

1.6. Lydopptak

- a) Som hovedregel iverksettes lydopptak fra alle folkevalgte organ. Det enkelte organ kan vedta unntak fra dette.

1.7. Behandling av sakliste – rekkefølgebestemmelser

- a) Behandling av sakene på sakskartet starter presis ved møtestart, deretter orienteringssakene. Som hovedregel legges befaring som siste post. Ved avvik fra dette presiseres det i innkalling.

2. Habilitet

- a) Hver enkelt har ansvar for å vurdere og ta opp habilitet for alle som er involvert i behandlingen av en sak, det være seg som ansatt eller som politiker.
- b) Det er viktig at ansatte som har en sak til behandling i kommunen er særdeles aktsom i forhold til habilitet, og at overordnede må orienteres straks. I saker som angår kommunalsjefer er det rådmannen som skal håndtere saken, eventuelt med bistand fra annen kommune.
- c) Spørsmålet om habilitet bør reises ved starten av møtet i folkevalgte organ, og senest ved oppstart av aktuell sak.

3. Løpende tilbakemelding

- a) Alle parter skal gi løpende korrigerende på adferd i folkevalgte organ, hvis dette anses nødvendig, slik at alle parter har mulighet til å korrigere seg umiddelbart.

4. Evaluering i avslutningen av hvert møte

- a) Folkevalgte organ skal evaluere møtet før det heves, og dette skal protokollføres.

For øvrig presiseres det at kommunelovens kap. 6 gjelder for folkevalgte organ

Til
Kontrollutvalget i Nes kommune

Oversendelse forvaltningsrevisjonsrapport vedrørende Teknisk sektor

Vedlagt oversendes forvaltningsrevisjonsrapport vedrørende Teknisk sektor i Nes kommune. Formålet med rapporten er å kartlegge årsaker til konflikten mellom administrativt og politisk nivå.

Det vises til rapportens oppsummering i del 7, samt revisors vurderinger i rapportens del 3.5, 4.3, 5.4 og 6.3.

Med vennlig hilsen
Kommunerevisjon IKS



Åge Sandsengen
revisjonssjef / registrert revisor

Vedlegg: Forvaltningsrevisjonsrapport vedrørende Teknisk sektor i Nes kommune

Forvaltningsrevisjon av

Teknisk sektor i Nes Kommune

**Formål: Kartlegge årsaker til konflikten mellom
administrativt og politisk nivå innenfor teknisk sektor**

Område: Teknisk sektor

Kommune: Nes kommune

Utført i perioden: Juli-September 2017

Dato: 13.10.2017

Rapportnummer: 2017/008

Revisor: Dagny Thon Hovrud

Innhold

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Innledning | 3 |
| 1.1 | Bakgrunn | 3 |
| 1.2 | Formål og problemstillinger | 3 |
| 1.3 | Avgrensninger og informasjonskilder | 3 |
| 1.4 | Organisering teknisk sektor i Nes kommune | 3 |
| 2 | Rådmannens uttalelse til rapporten | 4 |
| 3 | Årsaker til konflikten | 4 |
| 3.1 | Krav og forventninger | 4 |
| 3.2 | Utbyggere og politikere om årsaken til konfliktene | 4 |
| 3.3 | Administrasjonen om konflikten | 5 |
| 3.4 | Rådmannens tiltak | 6 |
| 3.5 | Revisjonens vurderinger av utfordringene | 6 |
| 4 | Habilitetsutfordringer | 7 |
| 4.1 | Krav og forventninger | 7 |
| 4.2 | Habilitetsutfordringer | 8 |
| 4.3 | Revisjonens vurderinger av habilitet | 8 |
| 5 | Rutiner | 9 |
| 5.1 | Krav og forventninger | 9 |
| 5.2 | Rutiner reguleringsplaner | 9 |
| 5.3 | Rutiner byggesaksbehandling | 10 |
| 5.4 | Revisjonens vurderinger av rutiner | 10 |
| 6 | Utbyggingsavtaler | 11 |
| 6.1 | Krav og forventninger | 11 |
| 6.2 | Prosess vedrørende utbyggingsavtaler | 12 |
| 6.3 | Revisjonens vurderinger av utbyggingsavtalene | 13 |
| 7 | Oppsummerende anbefalinger | 14 |
| | Vedlegg 1 | 15 |

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Nes kommune har med bakgrunn i den offentlige konflikten mellom administrasjonen og sentrale politikere bedt Kommunerevisjon IKS (revisjonen) gjennomføre en forvaltningsrevisjon av området, jf. vedtak i sak 08/2017.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å kartlegge årsaker til konflikten mellom administrativt og politisk nivå innenfor teknisk sektor. Følgende problemstillinger skal belyses:

- Hva mener politikere og utbyggere er hovedårsakene til konfliktene?
- Er det habilitetsutfordringer i teknisk utvalg i Nes kommune?
- Er rutinene for byggesaksbehandling og reguleringsplanarbeid hensiktsmessige?
- Er det utfordringer knyttet til Nes kommune sin praksis vedrørende utbyggingsavtaler?

1.3 Avgrensninger og informasjonskilder

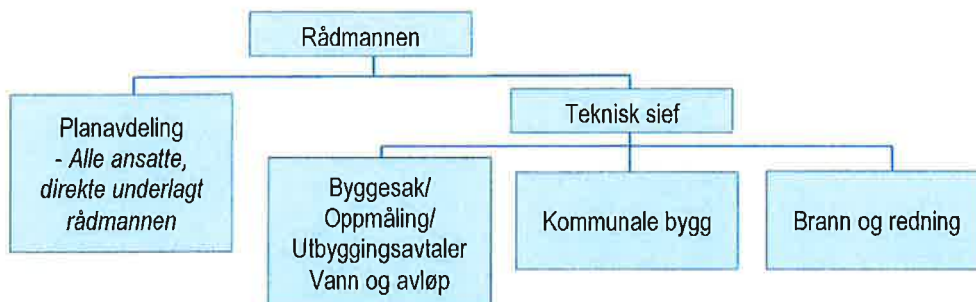
Revisjonen er avgrenset til problemstillingene ovenfor. Vi har eksempelvis ikke gjennomgått rutiner eller konkrete saker i detalj, men skaffet oss et overordnet bilde av situasjonen.

Rapporten er i hovedsak basert på følgende informasjon:

- Samtaler med et skjønnsmessig utvalg utbyggere og politikere.
- Samtaler med rådmannen og ansatte i teknisk sektor.
- Samtaler med hovedverneombud og tillitsvalgt i teknisk sektor.
- Gjennomgang av dokumenter mottatt fra kommunen.
- Overordnet gjennomgang av konkrete saker.
- Notat fra tre politikere av 20/3-2017.

1.4 Organisering teknisk sektor i Nes kommune

Organiseringen av teknisk sektor i Nes kommune, etter at rådmannen har gjennomført enkelte endringer, kan skisseres som følger:



Når vi i rapporten omtaler teknisk sektor inkluderer det både planavdelingen og enhetene som er underlagt teknisk sjef. Teknisk utvalg (TU) behandler saker innenfor teknisk sektor som ikke er delegert til rådmannen.

2 Rådmannens uttalelse til rapporten

Iht. § 8 i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v. av 15. juni 2004 skal rådmannen gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på forhold som fremkommer av en forvaltningsrevisjonsrapport. Innspill fra rådmannen er innarbeidet i rapporten så langt dette passer. Videre er rådmannens kommentarer som følger:

- Pkt. 3.2 rapporten viser til en del påstander som rådmannen vanskelig kan forholde seg til da disse ikke er konkrete. Eksempelvis påstand om «saksbehandlingsfeil, at faglig skjønn er utøvd i saker det ikke har vært relevant, og at informasjon er holdt tilbake». Det at man ikke er konkrete på tilfeller det refereres til, gjør at rådmannen er uten mulighet til å etterprøve og å iverksette eventuelle tiltak.
- Pkt. 3.5 rådmannen ser viktigheten av å få vedtatt arealdelen av kommuneplanen, der politikerne legger føringer for rådmannens saksbehandling.
- Pkt. 3.5 2.b under «Rolleavklaringen mellom politikere og administrasjonen må være tydelig». Her vil rådmannen uttale at det oppleves utfordrende å få forståelse for spesielt faglige vurderinger.

3 Årsaker til konflikten

Vi har mottatt informasjon om konflikten mellom administrasjon og politikere i møter i kontrollutvalget, samtaler med administrasjonen og samtaler med et skjønnsmessig utvalg utbyggere og tidligere medlemmer i TU. Informasjonen oppsummeres i det følgende.

3.1 Krav og forventninger

Iht. koml. § 23 er det kommunestyret som skal fatte vedtak av prinsipiell betydning. Rådmannen har ansvar for at kommunen drives i samsvar med regelverk og kommunestyrets vedtak, at saker er forsvarlig utredet, at kommunen drives effektivt og gjøres til gjenstand for betryggende kontroll.

Rådmannen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget. Folkevalgte organer forholder seg til rådmannen, eventuelt hans stedfortreder. Folkevalgte organer fungerer i møte og skal følge saksbehandlingsreglene i kommunelovens kapittel 6.

Kommuneloven stiller således opp en klar rolledeling mellom folkevalgte organer og rådmannen (administrasjonen). Kravet til en effektiv forvaltning tilsier at det bør være et tillitsforhold mellom politikere og administrasjon, slik at alle kan utføre sine oppgaver til det beste for kommunen.

3.2 Utbyggere og politikere om årsaken til konfliktene

Vi har snakket med et skjønnsmessig utvalg av tidligere TU-medlemmer og utbyggere i kommunen. De vi har snakket ønsker i liten grad å stå frem med navn, og vi redegjør følgelig ikke for hvem vi har snakket med. Vi har valgt skjønnsmessig fra listen over tidligere politikere, og fra listen over utbyggere som vi har fått fra kommunen. Informasjonen som fremkommer nedenfor er basert på informasjon fra et fåtall personer, er følgelig ikke noen form for brukerundersøkelse og kan ikke bekreftes å være statistisk representativt. Poenget

med samtalene var å få frem informasjon om hva som kan være årsaken til konfliktene mellom administrativt og politisk nivå i Nes kommune.

Oppsummert er deres subjektive vurdering av teknisk sektor som følger:

- Generelt er det god kompetanse i organisasjonen med mange konstruktive og løsningsorienterte saksbehandlere.
- De fleste vi har snakket med har imidlertid opplevd noen få saksbehandlere som problemfokuserte og lite løsningsorienterte. Det påpekes at disse saksbehandlerne fokuserer på problemstillinger som ikke er ønskelige politisk og det oppleves ikke at saksbehandlerne opptrer profesjonelt. Dette vanskeliggjør politikerne og utbyggernes forhold til administrasjonen generelt.

I tilknytning til samtalene og notatet fra de tre politikerne er det også fremkommet påstander knyttet til en rekke saker, påstander om f.eks. saksbehandlingsfeil, at faglig skjønn er utøvd i saker det ikke har vært relevant og at informasjon er holdt tilbake.

Flere av de vi har snakket med synes å være enige i hovedpunktene i notatet fra de tre politikernes. De vi har snakket med er imidlertid kritiske til bl.a. formuleringer i notatet og offentliggjøringen, og de stiller seg tvilende til at fremgangsmåten får ønsket effekt.

3.3 Administrasjonen om konflikten

Vi har snakket med rådmannen, teknisk sjef og fire saksbehandlere innenfor teknisk sektor i Nes kommune. De synes å være innforstått med at enkelte politikerne opplever enkelte saksbehandlere som vanskelige, og at disse saksbehandlerne opplever at de blir motarbeidet av enkelte politikerne «uansett» hva de gjør.

Saksbehandlerne mener de i alle prosesser følger offentlige saksbehandlingsregler, og at de gjør faglige vurderinger og utøver faglig skjønn der det er nødvendig. De understreker at de er satt til å forvalte et regelverk som bl.a. skal sikre sentrale samfunnsinteresser og likebehandling, noe administrasjonen opplever at ikke alle politikere og utbyggere er like opptatt av. Dette er bl.a. følgende forhold som administrasjonen opplever som viktige:

- Administrasjonen er opptatt av at reguleringsplaner utformes slik at det senere skal bli enkelt å behandle byggesaker knyttet til planen, og at valgte løsninger er gode for hytteeiere på lang sikt. Det vil f.eks. si at det er tilstrekkelig plass på tomten til å bygge hytter iht. bestemmelser i planen, at det ikke blir for bratte veier og for høye skjæringer.
- Plan- og bygningsloven (pbl.) krever at det skal foretas kulturminneregistrering i områder der slikt forekommer, noe kommunen informerer om i oppstartsmøte med utbygger. Slik registrering må foretas av fylkeskommunen på barmark. Dersom forslag til reguleringsplan leveres sent på høsten, er det ikke mulig å foreta registrering før sommeren etter, hvilket bidrar til at prosessen trekker ut i tid. Prosessen ville gått fortere dersom utbygger hadde sikret kulturminneregistrering før planen ble levert til godkjenning.
- Generelt er det en utfordring med planer som leveres sent på høsten fordi administrasjon og folkevalgte ikke får befarng på barmark før planen må behandles. Befarng på barmark gir både administrasjon og folkevalgte bedre grunnlag for å vurdere bl.a. om tomter og veier blir plassert hensiktsmessig.
- Et eksempel på en sentral samfunnsinteresse som administrasjonen har vært opptatt av, men som de ikke mener de har fått gjennomslag for hos politikerne er at det er risiko knyttet til tilgang på drikkevann i Nesfjellet. Det er boret etter vann ved mange hytter og man er bekymret for at grunnvannskilden skal reduseres vesentlighet. Videre er det viktig

å være klar over at Mattilsynet stiller strenge krav til vannverk dersom man ønsker å bygge det i stedet.

Videre oppfatter administrasjonen det som krevende at TU ofte ber om orienteringer i enkeltsaker. Slike orienteringer er ressurskrevende for administrasjonen, og det stilles spørsmål både til habilitet og rolleforståelse da medlemmer i utvalget kan ha personlige relasjoner til noen som er part i saken.

Kommunen har en veileder for hvordan reguleringsplaner skal utarbeides, som bør revideres. Administrasjonen vegrer seg for å fremme forslag til ny mal for TU. Dette har sin bakgrunn i konflikten og at man for en tid tilbake fremmet forslag til en «vegnormal», som beskriver hvordan veger skal legges innenfor ulike reguleringsområder. Denne «vegnormalen» ble forkastet av TU i sak 26/2016, men blir i følge administrasjonen brukt av flere kommuner og konsultentselskaper i Hallingdal. Intensjonen med normalen var å sikre at kravet til veier skulle være likt for alle utbyggere, ved at alle veier f.eks. skulle ha hensiktsmessig bæreevne, stigningsgrad og bredde til at større biler (anleggstrafikk og brannbiler) kan møtes.

Administrasjonen ser at det er en utfordring at saksbehandlere og folkevalgte har ulik bakgrunn og dermed tolker regelverket på ulik måte. Dette medfører bl.a. at administrasjonen ser enkelt-saker i lys av hvordan tilsvarende saker er blitt behandlet over tid i Nes kommune, mens de folkevalgte i større grad kan se den enkelte sak isolert og ønsker en praktisk løsning på denne.

3.4 Rådmannens tiltak

Rådmannen har i lengre tid vært kjent med hovedkritikken mot teknisk sektor som er oppsummert ovenfor. Rådmannen har over tid iverksett tiltak, som bl.a. organisasjonsendringer, endringer i oppgaver, målrettede kurs og nå sist innføring av kontrollutvalgets forslag til «Kjøreregler for arbeid i folkevalgte organ i Nes kommune».

Videre er det ansatt en jurist på byggesak som bl.a. kan bidra til å bevisstgjøre både saksbehandlere og politikere på regelverket. Rådmannen ønsker også å ansette en leder for planavdelingen, der alle de fem ansatte nå rapporterer direkte til rådmannen.

Rådmannen mener at tiltakene har hatt ønsket virkning, bl.a. henviser han til at møtene i TU nå fungerer bedre.

3.5 Revisjonens vurderinger av utfordringene

Det er fremsatt udokumenterte påstander om saksbehandlingen i konkrete saker i teknisk sektor. Det er ikke innenfor fristen fremmet krav om lovlighetskontroll på vedtakene i disse sakene, og vedtakene må følgelig anses å være lovlig fattet og kan følgelig ikke endres.

Etter vår vurdering er det hensiktsmessig at både politikerne med ordfører i spissen og rådmannen iverksetter tiltak for å sikre at Nes kommune, med folkevalgte og administrasjon, fremstår som samarbeidsvillig og løsningsorientert.

Etter vår vurdering har rådmannen tatt inn over seg at folkevalgte og utbyggere finner det vanskelig å samarbeide med enkelte saksbehandlere. Han har iverksatt tiltak, jf. del 3.4, som kan bidra til å redusere konfliktnivået, men det er vanskelig å si om tiltakene er tilstrekkelige og har blitt gjennomført raskt nok.

Etter vår vurdering er et uklart «handlingsrom» for administrasjonen en sentral kilde til konflikt. Nes kommune har ikke en kommuneplan som er vedtatt av det sittende kommunestyret, og det politiske flertallet har følgelig ikke derigjennom lagt prinsipielle føringer eller retningslinjer for administrasjonen. Når handlingsrommet blir uklart kan det bli stor avstand mellom en saksbehandlers faglige skjønn og løsningen politikere ønsker i enkeltsaker. Manglende retningslinjer kan også være en utfordring for kommunen mht. å ivareta likhetsprinsippet og samfunnsansvaret de er pålagt etter pbl.

Vi mener at et uklart handlingsrom er uheldig og konfliktskapende, spesielt slik situasjonen er i Nes kommune, og vi mener følgende bør prioriteres fremover:

Utarbeide/revidere retningslinjer og reglementer for sentrale områder innenfor teknisk sektor for å tydeliggjøre handlingsrommet for administrasjonen. Spesielt viktig anser vi følgende å være:

- a. Kommuneplanen oppdateres tidlig i hver kommunestyreperiode, slik at den er vedtatt av det politiske flertallet.
- b. Retningslinjer for utarbeidelse av reguleringsplaner, herunder krav som stilles til utbyggerne for å få reguleringsplanen godkjent.
- c. En enkel veinormal for regulerte områder tilpasset lokale forhold i Nes, vedtatt av det politiske flertallet.

1. Rollefordelingen mellom politikere og administrasjon må være tydelig:

- a. Politikere skal ta de prinsipielle beslutningene, mens administrasjonen skal utrede saker for politisk behandling og behandle enkeltsaker iht. delegasjonsreglementet.
- b. Administrasjonen bør påse og på tilfredsstillende måte sikre at de folkevalgte er innforstått med de faglige vurderingene og regelverket som er lagt til grunn.
- c. Hvis det oppstår utfordringer i samarbeidet må det tas opp med saksbehandler eventuelt med rådmannen snarlig, slik at saksbehandler får konkret tilbakemelding på hva som oppfattes som problematisk.
- d. Politikere må forholde seg til rådmannen, eller den han har utpekt i sitt sted.
- e. De folkevalgte må være forsiktige med å be om orienteringer i enkeltsaker. Dette kommer vi tilbake til i del 4.

Partene må være forberedt på at det tar tid å bygge opp et godt samarbeid, og det er følgelig viktig at alle viser en reell vilje til dette og til å følge de prinsipper og retningslinjer som vedtas.

4 Habilitetsutfordringer

4.1 Krav og forventninger

Habilitet i offentlig saksbehandling er regulert i forvaltningslovens (fvl.) § 6, hvor det fremgår at en ansatt eller politiker ikke er habil til å utrede eller fatte vedtak i en sak der:

- Han selv eller en nærstående er part i saken, jf. fvl. § 6 bokstav a til d.
- Han er leder, har ledende stilling eller er medlem i styret i et selskap som er part i saken, jf. fvl. § 6 bokstav e.

Videre fremgår det av fvl. § 6, 2. ledd: «Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal det 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.»

Fvl. § 2 bokstav e definerer at part i saken er den som en avgjørelse direkte gjelder. Av Jan Fridthjof Bernts kommentarer fremgår bl.a.: Hvem som er part på vurderes ut fra bl.a. vedtakets karakter og hvilke interesser som er relevante ved sakens avgjørelse.

I politiske utvalg er det iht. fvl. § 8, 2. ledd organet selv som avgjør om en person er habil. Iht. fvl. § 8, 3. ledd skal medlemmet «i god tid si fra om forhold som gjør eller kan gjøre ham ugild». Den aktuelle personen bør forlate møtelokalet under behandling av saken.

4.2 Habilitetsutfordringer

Habilitetsspørsmål er et tilbakevendende tema i TU, og de folkevalgte og administrasjonen har i flere saker ulik oppfatning av habilitetsspørsmålet. Ofte blir habilitet et spørsmål når de folkevalgte stiller spørsmål i enkeltsaker.

Flere medlemmer av TU har direkte eller indirekte næringsinteresser i Nes kommune. Dette gjelder f.eks. at man er grunneier i utbyggingsområder, har eierinteresser i selskaper som er involvert i utbygginger eller har nærhet til aktører som er part i saker.

4.3 Revisjonens vurderinger av habilitet

Vi har ikke funnet det hensiktsmessig å gå inn i enkeltsaker for å vurdere habilitetsspørsmål. Det er fattet lovlige vedtak i sakene, vedtak som det ikke er krevd lovlighetskontroll på. Våre vurderinger ville følgelig ikke kunne påvirke utfallet i sakene.

Det er viktig at administrasjonen redegjør for habilitetsreglene på en ryddig og forståelig måte for politikerne, og at det er enighet om praktiseringen av disse. Om man ikke er direkte part i saken kan det være tilfeller der det kan være spørsmål om det er «andre særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten». Selv om man selv føler seg habil og uavhengig, så er det avgjørende hva andre oppfatter er realiteten i den konkrete saken.

Med de utfordringene som har vært i TU i Nes kommune, mener vi at folkevalgte bør være ekstra forsiktige og kritiske i habilitetsspørsmål. Spesielt gjelder dette:

- De folkevalgte bør stille spørsmål om egen habilitet og fremlegge til utvalget alle relevante opplysninger som kan ha betydning for andres oppfatning av habiliteten.
- Saker bør i prinsippet først komme opp på politisk nivå som klagesak eller prinsippsak. Folkevalgte bør følgelig være forsiktige med å stille spørsmål om delegerte enkeltsaker, uten at dette er en sak som TU ber om å få til politisk behandling f.eks. fordi den er av prinsipiell art. Politikere som får spørsmål om enkeltsaker fra innbyggere bør råde innbyggere som er part i saker til å søke informasjon i administrasjonen.

Før orienteringssaker blir satt opp på sakskartet i TU bør leder vurdere følgende:

- Har medlemmer i TU personlige interesser eller personlige relasjoner (slektskap, vennskap eller fiendskap) til noen som er part i saken? Av hensyn til likhetsprinsippet kan det ikke være slik at personer som har kjennskap til folkevalgte får sine saker prioritert.
- Er det nødvendig og hensiktsmessig at administrasjonen bruker ressurser på å redegjøre for saken i TU, og skal TU bruke tid på saken? Administrasjonens ansvar for forsvarlig saksutredning må aksepteres.

De folkevalgte bør imidlertid kunne be om restanse-/statuslister for saker som er under behandling (enkeltsaker eller oppfølging av politiske vedtak) og eventuelt lister over vedtak i ferdigbehandlede saker.

Når en folkevalgt har relasjoner til en part i en sak har den folkevalgte plikt til å informere resten av utvalget om sin relasjon til den som er part i saken. Når utvalget debatterer og stemmer over om den folkevalgte er habil skal vedkommende gå ut av rommet. Dersom det blir vedtatt at en person ikke er habil i en sak skal vedkommende fratre, dvs. gå ut av rommet. Personen som ikke er habil skal ikke være med i noen del av behandlingen av saken og være svært forsiktig med å drøfte saken med andre medlemmer i utvalget.

Det kan her være hensiktsmessig å minne om at det i etisk reglement for Nes kommune fremgår at «*Folkevalgte og ansatte i Nes kommune skal søke å unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser, konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt.*»

Presiseringene ovenfor kan med fordel tas inn i kjøreregler for arbeid i politiske utvalg.

5 Rutiner

Vi har på et overordnet nivå gjennomgått rutiner knyttet til byggesaksbehandling og utarbeidelse av reguleringsplaner.

5.1 Krav og forventninger

Reelle hensyn, dvs. hva som må antas å være effektivt og formålstjenlig, tilsier at alle ledd i saksbehandlingen skal være dokumentert i saksbehandlingssystemet og det skal ikke være tvil om hvem som har ansvar for å utføre neste oppgave i prosessen.

5.2 Rutiner reguleringsplaner

Kommuneplanen danner for en stor del rammen for reguleringsplaner som skal utarbeides. Siste kommuneplan ble vedtatt høsten 2012. Som det fremgår av del 3.5 anbefaler vi at det prioriteres å vedta en ny kommuneplan. Kommunen har en mal for fremstilling av reguleringsplaner datert 15/2-2005, godkjent i TU, som i prinsippet følges.

Administrasjonen ønsker å forenkle malen for utarbeidelse av reguleringsplaner, men dagens situasjon medfører at man vegrer seg for å fremme forslag til ny mal for TU. Hovedtrekk i rutine for behandling av reguleringsplaner er følgende:

- Oppstartsmøte mellom kommunen, utbygger og konsulent, hvor kommunen skisserer forventninger og krav til planer. Møtet dokumenteres i saksbehandlingssystemet.
- Utbygger/konsulent utarbeider reguleringsplanforslag.
- Utarbeidet reguleringsplan mottas og gjennomgås av saksbehandler i kommunen.
 - Mangler varsles på e-post eller på telefon, og dette dokumenteres i saksbehandlingssystemet.
- Når fullstendig reguleringsplan er mottatt, skal kommunen senest innen 12 uker fremme den for politisk behandling, deretter legge den ut for offentlig ettersyn og sende den på høring. Kommunen kan fremme forslag til alternativ regulering, jf. pbl. § 12-11.

- Ansvar for reguleringsplanen er nå overført til kommunen. Pbl. har ingen frister for ferdigstillelse av planen, men når forslaget er ferdigbehandlet i administrasjonen, skal planen legges frem for kommunestyret for vedtak innen 12 uker, jf. pbl. § 12-12. Det skal fremgå hvordan uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen er vurdert.
- Når planen er vedtatt i kommunestyret skal berørte parter underrettes med brev, herunder informasjon om klageadgang og klagefrister.

I følge administrasjonen er reguleringsplaner fra enkelte konsulentselskaper gjennomgående fullstendige, mens andre selskaper ofte leverer planer med mangler. Det kan oppstå uenighet mht. om det er kommunens saksbehandler som er lite smidig og bedriver faglig skjønn, eller om det er reguleringsplanen som er ufullstendig og/eller uhensiktsmessig.

Diskusjonsområder/ mangler kan bl.a. gjelde veistandard, samsvar mellom hvor bratt terrenget er og planlagt bebyggelse, tilgang på slokkevann ol.

I følge kommunen kommer alle reguleringsplaner til førstegangsbehandling innen fristen på 12 uker, gitt at telling av dager stopper mens kommunen avventer fullstendig informasjon fra planeier. Kommunen har imidlertid i perioder hatt utfordringer med å behandle planer løpende etter at høringsrunden er avsluttet. Det er ingen konkrete frister for behandlingen, og arbeidet har i perioder ikke hatt topp prioritet. Det kan i noen tilfeller være krevende å komme frem til gode løsninger dersom f.eks. fylkesmannen eller NVE har merknader eller innsigelser til reguleringsplanene i høringsrunden.

Det er ingen enkel måte å skrive ut rapporter som viser restanser og status på reguleringsplaner fra saksbehandlingssystemet. Dette er en svakhet i saksbehandlingssystemet som man foreløpig må leve med.

5.3 Rutiner byggesaksbehandling

Hovedtrekkene i rutiner for byggesaksbehandling er som følger:

- Kurante byggesøknader behandles i følge administrasjonen løpende, og iht. frister i pbl.
 - Melding om mangler sendes på e-post, mindre forhold blir løst på telefon.
 - Leder godkjenner normalt søknad samme dag eller dagen etter at den er behandlet av saksbehandler.
- Byggesøknader som ikke ligger innenfor reguleringsplanområder og dispensasjons-søknader innenfor reguleringsplanområder, er mer krevende og tar lengre tid.

Det er ingen enkel måte å skrive ut rapporter som viser restanser og saksbehandlingstid på byggesaker fra saksbehandlingssystemet. Dette er en svakhet i saksbehandlingssystemet som man foreløpig må leve med.

5.4 Revisjonens vurderinger av rutiner

Vi har fått informasjon om og dokumentasjon på prosessen i enkeltsaker som politikere har ment har vært problematiske, men finner det ikke hensiktsmessig å gå inn i disse sakene. Dels fordi sakene inneholder informasjon om enkeltpersoner som kan være unntatt offentlighet. Dels fordi det er fattet lovlige vedtak i sakene, vedtak som det ikke er krevd lovlighetskontroll på. Våre vurderinger vil ikke kunne påvirke utfallet i sakene, og vi registrerer at fylkesmannen har støttet administrasjonen i saker som har vært til vurdering der.

Så langt vi har kunnet se har administrasjon og politikere høyst ulik forståelse av virkeligheten i disse sakene, og det gjelder for en stor grad de faglige vurderinger som er gjort.

Administrasjonen kan følgelig ha en utfordring mht. å kommunisere og begrunne sine faglige vurderinger overfor både utbyggere og politikere. De faglige vurderingene har ikke vi mulighet til å overprøve.

Rutinene for byggesaksbehandling og utarbeidelse av reguleringsplaner fremstår i hovedsak som hensiktsmessige, gitt at de følges. Med bakgrunn i de utfordringer man har i Nes kommune anbefaler vi at kommunen presiserer følgende i sine rutiner:

- Kommunens krav til reguleringsplaner som tas opp i oppstartsmøte, og konklusjonene fra møtet bør oppsummeres av kommunen i brev til utbygger etter møtet. Brevet arkiveres i saksbehandlingssystemet.
- Når det er feil eller mangler av betydning i leverte byggesaker og reguleringsplaner, returneres disse til søker med brev som tydelig angir hva som er feil og mangler. Hovedregelen bør være at saksbehandler ikke selv endrer byggesøknader og reguleringsplaner, men overlater dette til søker. I brevet opplyses det om at fristen for behandling av saken blir forskjøvet inntil fullstendig søknad/plan er mottatt, og brevet arkiveres i saksbehandlingssystemet.
- Det utarbeides en «restanseliste» over status i pågående reguleringsplaner. Dette gir både kommuneledelsen og TU en oversikt over status i pågående saker, jf. våre vurderinger i del 4 vedrørende habilitet.

Vi understreker betydningen av at saksbehandlerne legger vekt på å forklare regelverket på en enkel måte både til søkere og folkevalgte, og derigjennom skaper forståelse hos ulike aktører for de prosesser som må gjennomføres.

6 Utbyggingsavtaler

6.1 Krav og forventninger

Utbyggingsavtaler, jf. pbl. kapittel 17, er en avtale mellom kommunen og grunneier/ utbygger av et område om gitte forpliktelser. For å kunne inngå utbyggingsavtaler må kommunestyret, gjerne i forbindelse med vedtak av kommuneplanens arealdel, fatte et «*forutsigbarhetsvedtak*» som angir hvilke krav kommunestyret krever oppfylt i reguleringsplaner for de ulike areal, og i hvilke tilfeller utbyggingsavtaler forutsettes og hva de kan omfatte. Kommunen kan kreve at utbyggerne bekoster infrastruktur, som vann, avløp, vei, gangvei, men ikke at utbygger bekoster sosial (f.eks. skoler) og kommersiell infrastruktur (f.eks. butikker).

Utbyggingsavtaler er lovregulert for å beskytte utbygger mot urimelige avtaler, hindre at kommunen misbruker sin myndighet og for å sikre gjennomsiktighet og likebehandling i prosessene, jf. departementets veileder for utbyggingsavtaler. Iht. pbl. § 17-3 skal de krav som stilles i avtalen være nødvendige og forholdsmessige.

Når private utbyggere ønsker å fremme reguleringsplaner og kommunen har et «*forutsigbarhetsvedtak*», er det vanlig at prosessen med forhandling av utbyggingsavtale går parallelt med utarbeidelse av reguleringsplanen for området. Både reguleringsplan og utbyggingsavtale skal på høring. Ofte vedtas reguleringsplan og utbyggingsavtale i samme kommunestyremøte, men planen må vedtas først.

6.2 Prosess vedrørende utbyggingsavtaler

Nes kommune har liten erfaring med bruk av utbyggingsavtaler. Tradisjonelt er det utbyggere og hytteeiere som har bygd og driftet vann- og avløpsanlegg i fjellet. Kommunen har bygd og driftet hovedavløpsledningen fra Nesfjellet til renseanlegget i bygda, mens det er utbyggerne/hytteeierne som har bekostet og driftet ledningsnett i planområdet og frem til kommunens hovedledning. Kommunen kan vurdere å overta ledningsnett innenfor de ulike reguleringsområdene, men dette har det ikke vært praksis i Nes. Uansett er det hytteeier som eier og er ansvarlig for stikkledningen fra hytten til tomtegrensen.

I gjeldende kommuneplan fra 2011 åpnes det imidlertid for å bruke utbyggingsavtaler. Dette bl.a. som følge av at kapasiteten på renseanlegget i Nesbyen og avløpsledningen fra fjellet til sentrum er i ferd med å bli sprengt. Avløpsløsningene må oppgraderes dersom det skal være mulig å bygge flere hytter i fjellet.

I sak 35/2014, 12.06.2014, fattet kommunestyret et «forutsigbarhetsvedtak» for bruk av utbyggingsavtaler. Hovedpunktene i vedtaket er som følger:

- Gjelder nye reguleringsområder, fortetting i gamle eller mindre endringer i eksisterende planer i Nesfjellet.
- Gjelder avløpsanlegg og skilting, eventuelt annen infrastruktur i direkte tilknytning til planlagt utbygging.
- Kommunestyret delegerer til rådmannen å forhandle og inngå utbyggingsavtaler med utbyggere. En gitt mal skal brukes som utgangspunkt for forhandlingene.
- Anleggsbidraget på kr 42.500 betales i sin helhet ved fradeling av tomt.
- Kommunen plikter å:
 - Gjennomføre oppgraderinger iht. rapport fra Asplan Viak eller tilsvarende.
 - Lage plan for utbedring av avløpsanlegg og presentere denne i løpet av 2014.
 - Grunneiere inviteres til å oppnevne en representant til de ulike prosjektene.

En rapport fra Asplan Viak er brukt som grunnlag for kommunestyresaken, og beregning av anleggsbidraget i utbyggingsavtalen. Kostnadsoverslaget er basert på en forutsetning om 700 nye hytter i Nesfjellet, og en kostnadsramme på kr 55 mill. for oppgradering av ledningsnett fra fjellet til sentrum og nytt renseanlegg. Det understrekes i rapporten fra Asplan Viak at tallene er meget usikre, og at det bør gjennomføres et forprosjekt, for bl.a. å finne ut om eksisterende renseanlegg bør utvides ettersom det er flomutsatt. Rapporten skisserer ulike finansieringsløsninger og det argumenteres for at løsningen med anleggsbidrag tilfredsstillende både nødvendighets- og forholdsmessighetskriteriet i pbl.

Nes kommune har valgt en løsning der de selv bygger/oppgraderer og finansierer ledningsnett fra fjellet og nytt renseanlegg. Utbyggerne skal bidra til å utvide kapasiteten i avløpsløsningen som kommer som en følge av utbyggingen i fjellet, gjennom å betale kr 42.500 for hver tomt som skilles ut. Betingelsene i utbyggingsavtalene har det ikke vært mulig å forhandle om. Alle utbyggere skal og har betalt inn samme beløp. En utbygger fikk betalingsutsettelse på halve beløpet en periode, men det er ikke lengre slik.

Pengene som innbetales settes av til et «*bundet fond*» som skal brukes til de planlagte investeringene. Dersom totalkostnaden for investeringen i avløpsløsning som følger av hyttebyggingen i Nesfjellet blir lavere enn innbetalt anleggsbidrag, skal overskytende tilbakebetales. Dersom beløpet blir høyere er det kommunen som sitter med risikoen.

Rådmannen opplyser at første del av utredningen ble behandlet av kommunestyret 19.5.2016, der det ble bestilt ytterligere utredning. Den endelige rapporten fra Sweco ble fremmet som sak men utsatt i TU-møte 29.8.2017.

Vi forstår situasjonen slik at enkelte utbyggere stiller spørsmål ved:

- Lovligheten av utbyggingsavtalen, herunder grunnlaget for beregningen av bidraget.
- At planleggingsprosessen har dradd ut i tid fra kommunestyrevedtaket i juni 2014 til rapporten fra SWECO ble fremlagt første gang i august 2017, herunder at deler av ledningsnett er skiftet ut uten at utredningen var påbegynt.
- At det ikke er reelle forhandlinger om utbyggingsavtaler og at utbyggerne ikke involveres i prosessen, slik kommunestyrevedtaket fra juni 2014 tilsier.

6.3 Revisjonens vurderinger av utbyggingsavtalene

Investeringer i avløpsløsninger og utbyggingsavtaler kan være et komplisert område, både hva gjelder merverdiavgift og juss generelt. Det er kommunikasjonsutfordringer mellom administrasjonen og enkelte utbyggere, og spørsmålene som enkelte utbyggere stiller fremstår som relevante.

Etter vår vurdering er det spesielt viktig at kommunen ser nærmere på følgende:

- Av forutsigbarhetsvedtaket fra 2014 fremgår det at det skal forhandles om utbyggingsavtaler. Samtidig står det at utbyggerne skal betale kr 42.500 ved fradeling av tomt. Når beløp og innbetalingstidspunkt er låst, er det i realiteten ikke noe å forhandle om. Utbyggerne har i praksis ikke annet valg enn å signere avtalen og betale dersom de skal kunne få gjennom sine reguleringsplaner. Det kan stilles spørsmål ved om dette er iht. intensjonen i regelverket, og da et lovlig krav i en utbyggingsavtale, jf. pbl. § 18-1, refusjonsreglene i pbl. §§ 18-3 til 18-9 og rekkefølgebestemmelsene i pbl § 17-3 om innhold i utbyggingsavtaler.
- Kommunen krever gjennom utbyggingsavtaler et anleggsbidrag fra utbyggerne på kr 42.500 ved utskillelse av tomter. Beløpet skal bidra til å dekke fremtidige investeringer i kommunens egen avløpsløsning. Vi forstår pbl. kapittel 17 og 18 slik at kommunen gjennom utbyggingsavtaler bare har rett til å kreve gjennomføring av tiltak med rimelig nær tilknytning til utbyggingen, og at anleggsbidrag bare kan brukes på dokumenterte utbyggingskostnader og ikke som en generell finansiering av infrastrukturiltak. Det er følgelig ikke åpenbart for oss at den valgte løsningen er iht. pbl. sine bestemmelser, herunder tilfredsstillende nødvendighets- og forholdsmessighetsprinsippet. Vi anbefaler at kommunen går gjennom valgt løsning med fylkesmannen eller uavhengig jurist.

Rådmannen har som følge av vår revisjonsrapport bestilt en vurdering av lovligheten i utbyggingsavtalene fra advokatfirmaet Bull & Co.

7 Oppsummerende anbefalinger

Det er nå viktig at politikerne, med ordfører i spissen, og rådmannen iverksetter tiltak for å sikre at administrasjon og folkevalgte organer i Nes kommune fremstår som samarbeidsvillige og løsningsorienterte.

Av vurderingene som fremgår ovenfor mener vi følgende er spesielt viktig:

1. Kommunen bør prioritere å **vedta retningslinjer og reglementer for sentrale områder** innenfor teknisk sektor for å tydeliggjøre handlingsrommet for administrasjonen. Dette kan bidra til å sikre likebehandling, forenkle saksbehandlingen og redusere konfliktnivået. Spesielt viktig anser vi følgende å være:
 - Kommuneplanen oppdateres tidlig i hver kommunestyreperiode, slik at den er vedtatt av det politiske flertallet.
 - Retningslinjer for utarbeidelse av reguleringsplaner, herunder krav som stilles til utbyggerne for å få reguleringsplanen godkjent.
 - En enkel veinormal for regulerte områder tilpasset lokale forhold i Nes, vedtatt av det politiske flertallet.

2. **Rollefordelingen mellom folkevalgte og administrasjon må være tydelig:**
 - Politikerne tar prinsipielle beslutninger, mens administrasjonen behandler saker.
 - Administrasjonen bør påse og på tilfredsstillende måte sikre at de folkevalgte er innforstått med faglige vurderinger og regelverk som er lagt til grunn.
 - Oppstår det utfordringer i samarbeidet må det tas opp med saksbehandler eventuelt med rådmannen snarlig, slik at saksbehandler får konkrete tilbakemeldinger.
 - Politikerne må forholde seg til rådmannen, eller den han har utpekt i sitt sted.

3. **De folkevalgte må være bevisste på habilitetsreglene.** Selv om man føler seg habil, kan det være forhold som medfører at andre ikke har tillit til at man er uavhengig.
 - Habilitetsspørsmål er en kilde til konflikt, og politikerne må stille spørsmål og fremlegge relevante opplysninger for habilitetsvurderingen for TU.
 - TU bør være forsiktig med å stille spørsmål om enkeltsaker. Søkeren bør selv kontakte administrasjonen for å få status i egen sak.
 - Før en sak settes opp på sakskartet i TU bør leder vurdere om saken er prinsipiell, om det er nødvendig og om det foreligger habilitetsutfordringer.
 - Når TU debatterer og stemmer over om et medlem er habil skal vedkommende gå ut av rommet. Finner TU at medlemmet ikke er habil skal denne forlate rommet når saken behandles.

Når det gjelder utbyggingsavtaler stiller vi spørsmål ved om intensjonen i kommunestyresak 35/2014 er fulgt, og om den valgte løsningen hvor utbyggerne skal betale kr 42.500 i anleggsbidrag ved utskillelse av tomter, er iht. pbl. sine bestemmelser. Rådmannen har, iht. våre anbefalinger bestilt en utredning fra advokatfirmaet Bull & Co for å avklare dette.

Fagernes 13. oktober 2017



Dagny Thon Hovrud

Vedlegg 1

Kontrollutvalget i Nes – Sak 06/2017

- Forslag til kjøreregler for arbeid i folkevalgte organ i Nes kommune

1. Saksbehandling i folkevalgte organ

1.1. Fastsetting av møter, sakliste, innkalling, møteledelse

- a) Krav til sakliste og møteledelse skal følge kommuneloven § 32 nr. 2.
- b) Tidsfrist for innlevering av forslag til sakliste må ta hensyn til sakens kompleksitet.

1.2 Møteprinsipper

- a) Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede.
- b) Rådmann i folkevalgte organ svarer på spørsmål fra medlemmer. Dersom det fremkommer vesentlige nye opplysninger i møtet skal det vurderes om saken skal sendes tilbake til saksbehandler.

1.3 Vedtakslogg og restanselister med sporbarhet skal utarbeides til hvert utvalgsmøte

- a) Følgende skal fremgå: Tidspunkt for vedtaket, gjengivelse av vedtaket, ferdigstillelse og avviksrapportering.
- b) Reguleringsplaner og større kommunale prosjekter, må gi informasjon om hva, når, hvor, hvem og hvorledes. Navn på tiltakshaver med geografisk navn på planområder.
- c) Tidsangivelse påføres når planen er levert/påstartet og forventet ferdig.

1.4. Orienteringssaker

- a) Orienteringssaker referatføres.
- b) Orienteringssaker følger samme prinsipper til objektivitet som gjelder for saksutredning.
- c) Orientering skal ikke konkludere eller angi forslag til innstilling.

1.5 Vedrørende utredning

- a) Saksutredningen bør ivareta og synliggjøre det politiske handlingsrommet.

1.6 Lyddopptak

- a) Som hovedregel iverksettes lyddopptak fra alle folkevalgte organ. Det enkelte organ kan vedta unntak fra dette.

1.7 Behandling av sakliste – rekkefølgebestemmelser

- a) Behandling av sakene på sakskartet starter presis ved møtestart, deretter orienteringssakene. Som hovedregel legges befarung som siste post. Ved avvik fra dette presiseres det i innkalling.

2. Habilitet

- a) Hver enkelt har ansvar for å vurdere og ta opp habilitet for alle som er involvert i behandlingen av en sak, det være seg som ansatt eller som politiker.
- b) Det er viktig at ansatte som har en sak til behandling i kommunen er særdeles aktsom i forhold til habilitet, og at overordnede må orienteres straks. I saker som angår kommunalsjefer er det rådmannen som skal håndtere saken, eventuelt med bistand fra annen kommune.
- c) Spørsmålet om habilitet bør reises ved starten av møtet i folkevalgte organ, og senest ved oppstart av aktuell sak.

3. Løpende tilbakemelding

- a) Alle parter skal gi løpende korrigerende på adferd i folkevalgte organ, hvis dette anses nødvendig, slik at alle parter har mulighet til å korrigere seg umiddelbart.

4. Evaluering i avslutningen av hvert møte

- a) Folkevalgte organ skal evaluere møtet før det heves, og dette skal protokollføres.

For øvrig presiseres det at kommunelovens kap. 6 gjelder for folkevalgte organ!

Fra: Hanne Wengen
Sendt: 18. oktober 2017 21:26
Til: Epost Nes Postmottak; 'Kommunerevisjon IKS
(post@kommunerevisjoniks.no)'
Kopi: Tore Haraldset; Torbjørn Hansen
Emne: Møteinnkalling KU Nes 19.10.2017
Vedlegg: 0-Møteinnkalling 2017-10-19- KU Nes.pdf; 3-A-Brevet fra de tre politikere.pdf; 3-B-Brev fra hovedverneombud.pdf; 3-C-KUs forslag kjøreregler folkevalgte organ.pdf; 3-D-Nes-Oversendelse FR-rapport teknisk til KU.pdf

Hei

Vedlagt følger fullstendig innkalling til møte i kontrollutvalget 19.10.2017, med vedlegg.

Mrk! Sak 16/2017 «Forvaltningsrevisjonsrapport av Teknisk sektor Nes kommune» oppført på møteinnkalling u/saksopplysninger oversendt 16.10.2017 har blitt innarbeidet i sak 08/2017.

Vennlig hilsen

Hanne Heen Wengen

Kontrollutvalgssekretariat for Hallingdal

(+47) 91 60 51 08

Trøimsvegen 9A, 3560 Hemsedal

Org.nr: 917 356 246 MVA