

# FORVALTNINGSREVISJON

te

## Saksutredninger for folkevalgte Rapport

Gamvik kommune



Rapport 2023



## Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Gamvik kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot saksutredninger. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Gamvik kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Gamvik kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 31.08.2023

**Knut Teppan vik**

*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor,  
Ansvarlig for kvalitetssikring*

**Ida Lejon**

*Prosjektleder, forvaltningsrevisor*

## SAMMENDRAG

På oppdrag fra kontrollutvalget i Gamvik kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot saksutredninger for folkevalgte i Gamvik kommune.

Problemstillingene er som følger:

1. Har Gamvik kommune etablert systemer og rutiner som skal bidra til å sikre forsvarlig utredning av saker som fremlegges for politisk behandling?
2. Har kommunedirektøren sikret forsvarlig utredning av kommunestyresakene som gjelder
  - Avtale mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og Gamvik kommune om brøyting av fylkesvei i Gamvik kommune (2021)
  - Leieavtale om hjellegrunn på Holmen i Mehamn mellom Mehamn Fiskeriservice AS og Gamvik kommune?
3. Hvordan utarbeider administrasjonen budsjettgrunnlag som fremlegges for politisk behandling? Hvordan involveres politisk nivå i arbeidet?

**Problemstilling 1 og 2** er normativt utformet og besvart ved en vurdering av kommunens praksis på revidert område opp mot revisjonskriterier, dvs. krav, normer og/eller standarder utledet fra autoritative kilder. Hovedkilder for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen, er kommuneloven med tilhørende forarbeider samt en veileder fra kommunesektorens interesseorganisasjon (KS); «Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll».

### Aktuelt regelverk

Etter kommuneloven § 13-1 tredje ledd skal kommunedirektøren påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Av lovforarbeidene fremgår det at dette innebærer at utredningen skal inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum og at det juridiske grunnlaget skal være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Hvor omfattende utredningsplikten er, vil blant annet bero på en konkret vurdering av den aktuelle sakens omfang, kompleksitet og tidsaspektet.

Etter kommuneloven § 25-2 skal kommuner ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen, som skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter denne bestemmelsen skal kommunedirektøren blant annet ha nødvendige rutiner og prosedyrer. I ovennevnte veileder fra KS tas det utgangspunkt i tre vilkår for å sikre betryggende internkontroll; risikobasert, formalisering og kontrollaktiviteter.

Rutiner og prosedyrer for forsvarlige saksutredninger vil være en del av sektorovergripende internkontroll, som er relevant for hele organisasjonen.

### Revisors undersøkelser

Revisors fremgangsmåte for å undersøke *problemstilling 1* om systemer og rutiner for å sikre forsvarlige saksutredninger, har vært intervju og dokumentanalyse.

Fremgangsmåten for å undersøke *problemstilling 2* har i hovedsak vært å analysere de to konkrete saksutredningene som omhandles av problemstillingen. Vi har også kartlagt tidligere politiske behandlinger knyttet til sakene og mottatt muntlig informasjon om de aktuelle sakene.

Revisors samlede konklusjon

Revisors samlede konklusjon på problemstilling 1 og 2 i forvaltningsrevisjonen er som følger:

1. Gamvik kommune har *til dels* etablert systemer og rutiner som skal bidra til å sikre forsvarlig utredning av saker som fremlegges for politisk behandling.
2. Kommunedirektøren har *ikke* sikret forsvarlig utredning av kommunestyresakene som gjelder
  - Avtale mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og Gamvik kommune om brøyting av fylkesvei i Gamvik kommune (2021)
  - Leieavtale om hjellegrunn på Holmen i Mehamn mellom Mehamn Fiskeriservice AS og Gamvik kommune

Oppsummering av revisors vurderingerProblemstilling 1

- Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at Gamvik kommune bør ha etablert system med rutiner og prosedyrer for utarbeidelse av saksutredninger, *til dels* er oppfylt.
- Revisor vurderer at følgende revisjonskriterier *i noen grad* er oppfylt:

Kommunedirektørens system med rutiner og prosedyrer for utarbeidelse av saksutredninger bør ivareta:

- Roller og ansvarsfordeling i forbindelse med saksutredninger
- Arbeidsdeling/kvalitetssikring

- Revisor vurderer at følgende revisjonskriterium *til dels* er oppfylt:

Kommunedirektørens system med rutiner og prosedyrer for utarbeidelse av saksutredninger bør ivareta:

- Overholdelse av eventuelle frister som er satt for saksutredninger
- Hvilke overordnede innholds krav som gjelder for saksutredninger
- Kommunelovens krav, herunder informasjon om hva som skal inngå i et saksfremlegg for å ivareta kravet til at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for beslutning.

Problemstilling 2

- Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at Gamvik kommune v/kommunedirektøren måtte påse at utredning av sak 543/21 om brøyteavtale ga kommunestyret et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, *ikke* er oppfylt.
- Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at kommunedirektøren måtte påse at utredning av sak 544/21 om leieavtale om hjellegrunn på Holmen i Mehamn ga kommunestyret et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, *i liten grad er oppfylt*.



### Revisors anbefaling

Revisor anbefaler at Gamvik kommune vurderer tiltak for å sikre at krav i kommuneloven knyttet til forsvarlige saksutredninger overholdes, herunder at kommunedirektørens rutiner for utarbeidelse av saksutredninger videreutvikles slik at de ivaretar

- roller og ansvarsfordeling i forbindelse med saksutredning
- arbeidsdeling/kvalitetssikring
- overholdelse av eventuelle frister som er satt for saksutredninger
- hvilke overordnede innholdskrav som gjelder for saksutredninger, og
- kommunelovens krav, herunder informasjon om hva som skal inngå i et saksfremlegg for å ivareta kravet til at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for beslutning.

### Kapasitet og kompetanse

Revisor har gjennom intervjuer kartlagt hvordan kommuneadministrasjonen vurderer kapasiteten og kompetansen til å forberede/utrede politiske saker. Lederne for kommunens fagetater har opplyst at de opplever seg kompetente til å gjøre saksutredninger på sine fagområder. De prioriterer utredning av saker som skal fremlegges for politisk behandling. Foruten økonomisjef har samtlige etatsledere imidlertid gitt uttrykk for at de samlet sett ikke opplever å ha nok kapasitet til å rekke over alle arbeidsoppgaver. Kommunedirektør har opplyst at han på generelt grunnlag vurderer at administrasjonen er svekket hva gjelder erfaringsgrunnlag, kompetanse og kapasitet til å gjøre gode og grundige nok saksutredninger. Han har vist til stort gjennomtrekk i organisasjonen over flere år og mange utskiftninger på ledernivå som en del av bakgrunnen for dette.

**Problemstilling 3** i forvaltningsrevisjonen omhandler hvordan administrasjonen utarbeider budsjettgrunnlag som fremlegges for politisk behandling og hvordan politisk nivå involveres i arbeidet. Problemstillingen er deskriptivt (beskrivende) formulert og besvart gjennom en beskrivelse av informasjon innhentet gjennom intervjuer.

Ordfører har til revisor opplyst at budsjettprosessene i kommunen har båret preg av store utskiftninger i administrasjonen. Kommuneadministrasjonen har ikke hatt faste rutiner for hvordan de jobber med budsjettet eller for involvering av politisk nivå. Det er et tverrpolitisk ønske om bedre prosesser og at budsjettprosessen starter tidligere.

Verken nåværende økonomisjef eller øvrige etatsleder er kjent med skriftlige retningslinjer for utarbeidelse av budsjettgrunnlaget. Tilbakemeldingen økonomisjef har fått er at det ikke har vært noen standardisert praksis i kommunen. Hans klare inntrykk er at tidligere budsjettprosesser ikke har vært gode nok. Han har ikke fra politisk eller administrativ ledelse fått konkrete føringer for utarbeidelse av budsjettgrunnlaget, herunder når det gjelder involvering av politisk nivå. I dialog med ordfører er det imidlertid gjennomført egne budsjettmøter i formannskapet. Ifølge ordfører er det dog ikke etablert faste rutiner eller laget en god plan for nevnte budsjettmøter. Ifølge ordfører opplever imidlertid politisk nivå å få mer informasjon om budsjettgrunnlaget under ny økonomisjef. Detaljnivået er høyere, og spørsmål fra politikere blir i større grad svart ut.

Når det gjelder utarbeidelse av budsjettgrunnlaget i administrasjonen, har økonomisjef uttrykt at han skal lede budsjettprosessen og føre kontroll, men at prosessen i utgangspunktet skal styres av sektorledere for sitt område. Disse delegerer så videre til mellomledere ved de ulike avdelingene. Når det gjelder budsjettprosessen i 2023 har økonomisjef opplyst at de ville starte hovedjobben med budsjettet i god tid og tidligere enn forutgående år.



<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Bakgrunn og bestilling</b> .....	<b>8</b>
<b>2 Problemstillinger og revisjonskriterier</b> .....	<b>9</b>
2.1 Problemstillinger .....	9
2.2 Revisjonskriterier .....	9
2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier .....	9
2.2.2 Utledning av revisjonskriterier .....	9
<b>3 Organisering</b> .....	<b>13</b>
<b>4 Metode og datamateriale</b> .....	<b>14</b>
<b>5 System for saksutredninger</b> .....	<b>16</b>
5.1 Revisors funn.....	16
5.1.1 Roller, ansvarsfordeling og arbeidsdeling .....	16
5.1.2 Rutiner for kvalitetssikring/godkjenning av saksutredninger.....	18
5.1.3 Rutiner for saksutredningers utforming og innhold .....	19
5.1.4 Rutiner for overholdelse av frister for saksutredninger.....	22
5.2 Revisors vurderinger .....	23
<b>6 Vurdering av konkrete saksutredninger</b> .....	<b>25</b>
6.1 Innledning.....	25
6.2 Saksutredningen i kommunestyrets sak 544/21 .....	25
6.2.1 Innledning .....	25
6.2.2 Tidligere behandlinger av sak i politiske utvalg.....	26
6.2.3 Sakspapirer til møtet 7.10.21 .....	28
6.2.4 Kommunedirektørens innstilling .....	28
6.2.5 Faktisk og rettslig grunnlag for vedtak.....	29
6.2.6 Kommunedirektørens saksutredning .....	29
6.2.7 Behandling og kommunestyrets vedtak.....	38
6.2.8 Status i saken .....	39
6.2.9 Revisors vurderinger.....	40
6.3 Saksutredningen i kommunestyrets sak 543/21 .....	41
6.3.1 Innledning .....	41
6.3.2 Tidligere behandling av sak i politiske utvalg.....	41
6.3.3 Sakspapirer til møtet 7.10.21 .....	43
6.3.4 Kommunedirektørens innstilling .....	43
6.3.5 Faktisk og rettslig grunnlag .....	43
6.3.6 Kommunedirektørens saksutredning .....	43
6.3.7 Behandling og kommunestyrets vedtak.....	44
6.3.8 Status i saken .....	45
6.3.9 Revisors vurdering.....	46
<b>7 Kapasitet og kompetanse</b> .....	<b>48</b>
<b>8 Utarbeidelse av budsjettgrunnlag</b> .....	<b>49</b>
<b>9 Uttalelse</b> .....	<b>53</b>
<b>10 Anbefalinger</b> .....	<b>54</b>
<b>11 Referanser</b> .....	<b>56</b>



## 1 BAKGRUNN OG BESTILLING

---

Kommunestyret i Gamvik kommune traff i sak 553/21 vedtak som innebar en omprioritering av rekkefølgen av forvaltningsrevisjoner i kommunens plan for forvaltningsrevisjon, og at saksutredninger for folkevalgte skulle gjennomføres som neste forvaltningsrevisjon. Nevnte vedtak fra kommunestyret gjaldt også innretningen av/innholdet i forvaltningsrevisjon om saksutredninger for folkevalgte.

Kontrollutvalget i Gamvik kommune vedtok i sak 4/22 å ta kommunestyrets vedtak i sak 553/21 til etterretning og at revisor skulle utarbeide en prosjektbeskrivelse basert på vedtaket.

Den 8. juni 2022 oversendte revisor til kontrollutvalget en overordnet prosjektskisse og et tilhørende notat med utdypende opplysninger, som innebar forslag til innretning av forvaltningsrevisjonen med utgangspunkt i ovennevnte vedtak fra kommunestyret. I overordnet prosjektskisse fra revisor fremgår det at et formål med forvaltningsrevisjonen kan være å bidra til å sikre forsvarlige saksutredninger og tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.

I møte den 25. oktober 2022 i sak 25/22 vedtok kontrollutvalget problemstillinger som skissert i overordnet prosjektskisse fra KomRev NORD.

## 2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

### 2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. Har Gamvik kommune etablert systemer og rutiner som skal bidra til å sikre forsvarlig utredning av saker som fremlegges for politisk behandling?
2. Har kommunedirektøren sikret forsvarlig utredning av kommunestyresakene som gjelder
  - Avtale mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og Gamvik kommune om brøyting av fylkesvei i Gamvik kommune (2021)
  - Leieavtale om hjellegrunn på Holmen i Mehamn mellom Mehamn Fiskeriservice AS og Gamvik kommune?
3. Hvordan utarbeider administrasjonen budsjettgrunnlag som fremlegges for politisk behandling? Hvordan involveres politisk nivå i arbeidet?

Problemstilling 1 og 2 er normativt utformet. For å besvare normative problemstillinger i en forvaltningsrevisjon, må vi utlede revisjonskriterier. Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autorative kilder innenfor det reviderte området.

Problemstilling 3 i forvaltningsrevisjonen er deskriptivt (beskrivende) formulert og besvares ved en beskrivelse av innsamlet datamateriale. For problemstillinger som skal besvares beskrivende er det ikke relevant å utlede revisjonskriterier, og vi gjør heller ikke noen vurderinger under besvarelsen av denne problemstillingen.

### 2.2 Revisjonskriterier

#### 2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

For problemstilling 1 og 2 i denne forvaltningsrevisjonen er følgende kilder relevante for utledning av revisjonskriterier:

- Lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 2.10.1967 om behandlingssaker i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Prop 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner
- Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll. Veileder fra KS (2020)

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

#### 2.2.2 Utledning av revisjonskriterier

Kommunedirektørens myndighet og oppgaver følger av kommuneloven § 13-1. Bestemmelsens tredje ledd gjelder utredningen av saker som legges frem for folkevalgte organer: *Kommunedirektøren skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.*

Som det følger av ovennevnte bestemmelse har kommunedirektøren ansvaret for at politiske saker er forsvarlig utredet. Begrepet «forsvarlig» er skjønnsmessig og må forstås som at kravene til utredningen vil bero på hva saken gjelder. I bestemmelsen er det presisert at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. I bestemmelsens

forarbeider<sup>1</sup> står det at utredningen skal inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Videre fremgår det at hvor omfattende utredningsplikten er, vil bero på en konkret vurdering av den aktuelle saks omfang, kompleksitet, tidsaspekt og så videre. Selv om forvaltningsloven ikke gjelder direkte, kan det trekkes en parallell til utredningskravene som gjelder for enkeltvedtak; *en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes*<sup>2</sup>. Det er et grunnleggende ulovfestet krav til offentlige organer om å treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling.

Av forarbeidene til kommuneloven<sup>3</sup> følger at hva som ligger i kravet til forsvarlig utredning utover faktisk og rettslig grunnlag, må i det vesentlige være opp til det folkevalgte organet å vurdere. Departementet kan ikke gi retningslinjer eller føringer for en slik vurdering. Hva som er forsvarlig vil blant annet avhenge av sakens karakter, kompleksitet, tid til rådighet for utredningen og så videre. Dette betyr, ifølge forarbeidene, at hvis det folkevalgte organet faktisk realitetsbehandler en sak, må det implisitt legges til grunn at organet vurderte det slik at saken var forsvarlig utredet. Det er imidlertid, slik det fremgår av kommunelovens bestemmelse, kommunedirektørens ansvar å påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

Kommunelovens bestemmelse om internkontroll er også relevant. Selv om kommunedirektøren skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, er det naturligvis i praksis ikke slik at kommunedirektøren selv utreder alle saker. Kommunedirektøren har imidlertid ansvaret for dette, og er også ansvarlig for internkontrollen.

Bestemmelser om internkontroll i kommunen følger av kommuneloven § 25-1:

*Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.*

*Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.*

*Ved internkontroll etter denne bestemmelsen skal kommunedirektøren*

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c) avdekke og følge opp risiko for avvik*
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*

Som det fremgår av bestemmelsen skal internkontroll sikre at lover og forskrifter følges og kommunedirektøren skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Det stilles ikke nærmere krav til innhold og omfang av internkontroll, utover at internkontrollen skal være *systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold*. KS omtaler i veilederen *Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll* fra 2020 følgende hensikter med internkontroll:

---

<sup>1</sup> Prop. 46L (2017-2018)

<sup>2</sup> Etter forvaltningsloven § 17 første ledd skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

<sup>3</sup> Prop. 46L (2017-2018)

- Kvalitet og effektivitet i tjenesteytingen
- Helhetlig styring og riktig utvikling
- Godt omdømme og legitimitet
- Etterlevelse av lover og regler

I samme veileder tar KS utgangspunkt i tre vilkår som bør være til stede for å ha betryggende kontroll; risikobasert, formalisering og kontrollaktiviteter. Førstnevnte er blant annet grunnlag for innretning av internkontroll. Formalisering handler blant annet om ansvar og roller, dokumentasjon, rutiner og prosedyrer. Kontrollaktiviteter (prosedyrer) handler blant annet om planlagte stikkprøver og faste kontroller samt avvikshåndtering.

Kommuneloven stiller krav til at internkontrollen skal være systematisk. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har uttalt at med systematisk menes at *arbeidet med internkontrollen ikke skal være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontant*.<sup>4</sup> Av nevnte veileder fra KS følger at følgende er typiske elementer som inngår i et systematisk arbeid:

- Målsettinger og klarhet i ønsket resultat
- Planer for arbeidet
- Kunnskap om nåsituasjonen
- Verktøy og metoder
- Rutiner og prosedyrer
- Tiltak og innsats

Det kan skilles mellom *sektorovergripende* internkontroll og internkontroll på *virksomhets-/enhetsnivå*. Sektorovergripende internkontroll omhandler internkontroll som er relevant for hele organisasjonen. Eksempler på dette er delegasjonsreglement og rutiner for overholdelse av anskaffelsesregelverket. Internkontroll på virksomhets-/enhetsnivå knytter seg mer til oppgavene til den enkelte enhet; hvilken internkontroll som er nødvendig varierer etter tjenestene enheten har ansvaret for. Eksempelvis forholder skoler seg til et annet regelverk enn sykehjem, og det vil derfor være ulikt behov for rutiner som skal bidra til å sikre overholdelse av regelverk.

Rutiner og prosedyrer for forsvarlige saksutredninger vil være en del av *sektorovergripende* internkontroll. Det kan fremlegges saker for politisk behandling fra alle deler av organisasjonen. Selv om innholdet i det enkelte saksfremlegg naturlig nok varierer, er det elementer som vil være felles.

***På bakgrunn av ovennevnte utleder vi følgende revisjonskriterier for problemstilling 1:***

- *Gamvik kommune v/kommunedirektøren bør ha etablert system med rutiner og prosedyrer for utarbeidelse av saksutredninger.*
- *Kommunedirektørens system med rutiner og prosedyrer for utarbeidelse av saksutredninger bør ivareta:*
  - *Roller og ansvarsfordeling i forbindelse med saksutredninger*
  - *Arbeidsdeling/kvalitetssikring*
  - *Hvilke overordnede innholdskrav som gjelder for saksutredninger*
  - *Overholdelse av eventuelle frister som er satt for saksutredninger*

---

<sup>4</sup> Kommunesektorens organisasjon (KS) sin praktiske veileder «*Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll*», 2020, s. 57.

- *Kommunelovens krav, herunder informasjon om hva som skal inngå i et saksfremlegg for å ivareta kravet til at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for beslutning*

***For å besvare problemstilling 2 utledes følgende revisjonskriterium:***

- *Gamvik kommune v/kommunedirektøren måtte påse at utredning av
  - sak 543/21 om brøyteavtale og
  - sak 544/21 om leieavtale om hjellegrunn på Holmen i Mehamnga kommunestyret et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.*

### 3 ORGANISERING

---

Gamvik kommune er politisk organisert i formannskapsmodell, med kommunedirektør som øverste leder for administrasjonen. Stillingstittelen var tidligere rådmann, men for enkelthets skyld omtaler vi rådmann/kommunedirektør som *kommunedirektør* alle steder i denne rapporten.

Kommunestyret er kommunens øverste organ, mens formannskapet er nest øverste politiske organ. Det er to politiske hovedutvalg:

- Oppvekst- og omsorgsutvalget (OOU)
- Teknisk- og miljøutvalg (TMU)

Kommuneadministrasjonen i Gamvik kommune er organisert med fem fagetater under kommunedirektøren; *Økonomi, Næring, Helse, Oppvekst og Teknisk*. Etter det opplyste er det kommunedirektør og lederne for nevnte etater som har ansvar knyttet til saksutredninger som fremlegges for politiske organ.

Revisor har fått opplyst at det har vært en del personellutskiftninger på flere nivå i organisasjonen de senere årene, herunder på ledernivå. I perioden juni – desember 2022 hadde kommunen konstituert kommunedirektør. Kommunedirektør før dette satt i stillingen i perioden oktober 2020 – mai 2022. Nåværende kommunedirektør tiltrådte 1. desember 2022. Stillingen som teknisk sjef har vært mer eller mindre ubesatt de siste tre - fire årene. Etatsleder for næring har sittet i stillingen i tretten år, men de siste månedene har han i tillegg vært konstituert som teknisk sjef. Siden desember 2022 har han innehatt en 50 % stilling som leder ved hver av de nevnte etatene. Helseleder har etter det opplyste jobbet rundt to og et halvt år i stillingen, mens oppvekstleder og økonomisjef begynte i sine stillinger 1. september 2022.

Servicekontoret/HR er organisert med kontor- og personalleder på samme nivå som ovennevnte fagetater. Nevnte leder har jobbet i underkant av tre år i stillingen. Administrative støttefunksjoner ved denne etaten er blant annet to arkiv- og servicemedarbeidere som også innehar rollen som politiske møtesekretærer/utvalgssekretærer. Etter det opplyste har disse blant annet ansvar for administrasjon knyttet til innkallinger til politiske møter, føring av møteprotokoll og utforming av vedtaksbrev til eksterne. Revisors kontaktperson har etter det opplyste vært politisk møtesekretær/utvalgssekretær siden desember 2019. Han fungerte alene i denne rollen frem til en ytterligere ble ansatt i februar 2022.

## 4 METODE OG DATAMATERIALE

---

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon<sup>5</sup>.

Tidligere i år avholdt vi møte med kommuneadministrasjonen. Fra kommunen deltok kommunedirektør, økonomisjef og arkiv- og servicemedarbeider som også innehar rollen som politisk møtesekretær/utvalgssekretær. Under møtet orienterte revisor om bakgrunnen og rammene for forvaltningsrevisjonen. Vi fikk også informasjon om rutiner/praksis knyttet til saksutredninger, kommunens sak- og arkivsystem, etatslederens kapasitet og kompetanse til å utrede politiske saker og om prosessen knyttet til utarbeidelse av budsjettgrunnlag i kommunen.

Ovennevnte arkiv- og servicemedarbeider fungerte som revisors kontaktperson under arbeidet med forvaltningsrevisjonen.

For å besvare problemstilling 1 har vi, i tillegg til ovennevnte møte med representanter fra kommuneadministrasjonen, gjennomført intervju med helseleder, oppvekstleder og næringsleder/kst. teknisk sjef. Vi har etterspurt rutiner/praksis for utarbeidelse av saksutredninger for kommunen generelt og ved den enkelte etat. Vi har blant annet fått tilsendt skriftlig rutinebeskrivelse (veileder) og mal for utarbeidelse av saksutredninger. Gamvik kommune har relativt nylig ferdigstilt «Veileder for gode politiske saksfremlegg». I rapporten redegjør vi for gjeldende rutiner, herunder de som fremgår av nevnte veileder. Vi gjengir imidlertid også opplysninger fra informanter om rutiner/praksis før innføring av den aktuelle veilederen. Dette blant annet for å belyse endringer som er gjort.

For å besvare problemstilling 2 har vi i hovedsak analysert saksfremleggene for kommunestyrets sak 543/21 og sak 544/21. Videre har vi sett gjennom opptak fra møtet i kommunestyret der de aktuelle sakene ble behandlet. Sakene har vært orientert om/behandlet i politiske organ tidligere, og for å belyse helheten i saksgangen har vi også kartlagt og omtalt tidligere behandlinger. Videre har revisor mottatt informasjon om de aktuelle sakene fra politisk møtesekretær (revisors kontaktperson), ordfører og konstituert teknisk sjef.

For å besvare problemstilling 3 har revisor innhentet muntlig informasjon fra ordfører, økonomisjef og etatsledere for henholdsvis næring, teknisk, oppvekst og helse.

Dataene som samles inn gjennom revisors undersøkelse, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som revisors funn i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. Både intervju og dokumentanalyse anses som egnede metoder for å besvare problemstillingene i forvaltningsrevisjonen. De ovennevnte personene som revisor har snakket med, forutsettes i kraft av sine stillinger og ansvar å ha god oversikt over det reviderte området. Vi har også forelagt datagrunnlaget for kommunen for gjennomgang og eventuelle suppleringer/korrigeringer før vi gjorde vurderinger basert på funn under våre undersøkelser.

---

<sup>5</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020.



Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi som nevnt fremlagt datamaterialet for kommunen.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

## 5 SYSTEM FOR SAKSUTREDNINGER

*Har Gamvik kommune etablert systemer og rutiner som skal bidra til å sikre forsvarlig utredning av saker som fremlegges for politisk behandling?*

### Revisjonskriterier

- *Gamvik kommune v/kommunedirektøren bør ha etablert system med rutiner og prosedyrer for utarbeidelse av saksutredninger.*
- *Kommunedirektørens system med rutiner og prosedyrer for utarbeidelse av saksutredninger bør ivareta:*
  - *Roller og ansvarsfordeling i forbindelse med saksutredninger*
  - *Arbeidsdeling/kvalitetssikring*
  - *Hvilke overordnede innholdskrav som gjelder for saksutredninger*
  - *Overholdelse av eventuelle frister som er satt for saksutredninger*
  - *Kommunelovens krav, herunder informasjon om hva som skal inngå i et saksfremlegg for å ivareta kravet til at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for beslutning*

### 5.1 Revisors funn

#### 5.1.1 Roller, ansvarsfordeling og arbeidsdeling

Kommunedirektøren har opplyst at det er han og etatslederne<sup>6</sup> som har et direkte ansvar for saksutredninger for folkevalgte i Gamvik kommune. Ifølge revisors kontaktperson er det kun de nevnte som har tilgang til å utarbeide saksutredning i kommunens sak- og arkivsystem, ACOS. I utgangspunktet er det etatslederne som har ansvar for å utrede sakene som skal opp til politisk behandling. Ut fra hva saken gjelder og det konkrete behovet vil imidlertid ledelsen også spille på og trekke inn ressurser fra øvrig organisasjon, herunder eksempelvis tillitsvalgte, verneombud, mellomledelse og ansatte på lavere nivå i organisasjonen. Opplysninger og/eller innspill fra andre ansatte i organisasjonen innhentes enten muntlig i møte eller skriftlig, eksempelvis per e-post. Om det er kommunedirektør eller etatsleder som i praksis fremlegger en sak for politisk behandling, avhenger av sakstype. Etatsleder deltar uansett på de fleste politiske møter for å kunne svare på eventuelle spørsmål som krever spisskompetanse.

Kommunedirektør har opplyst at dersom det på et lavere nivå i organisasjonen melder seg behov for politisk behandling av en sak, løftes denne normalt opp til etatsleder som så utreder saken. På plan- og byggesaksområdet er det imidlertid lagt opp til en noe annen arbeidsdeling enn på andre fagområder. Kommunens plan- og byggesaksbehandling sorterer under teknisk etat, men på dette området kjøper Gamvik kommune tjenester fra Porsanger kommune. Dette innebærer at saksbehandler i sistnevnte kommune i utgangspunktet skal saksforberede saker som skal behandles politisk i Gamvik kommune. Vedkommende skal oversende et utkast til saksutredning med forslag til vedtak til teknisk leder, som så tar stilling til om han slutter seg til dette. Ut fra kjennskap til lokale forhold og praksis i kommunen (eksempelvis dispensasjonspraksis), kan teknisk leder være uenig i forslaget fra saksbehandler i Porsanger kommune. Byggforvalter i Gamvik kommune blir også ofte involvert i utredningen av disse sakene på grunn av sin kompetanse og erfaring på saksfeltet. Under enhver omstendighet

<sup>6</sup> For henholdsvis helse, teknisk, næring, oppvekst og økonomi.

utarbeider teknisk leder en saksutredning i Gamvik kommunes sak- og arkivsystem, som kan avvike mer eller mindre fra forslaget fra saksbehandler i Porsanger kommune.

Kommunedirektør har til revisor oversendt «*Veileder for gode politiske saksfremlegg*», som etter det opplyste har vært gjeldende siden den ble fremlagt på et ledermøte i slutten av mars i år. Veilederen er et tiltak administrasjonen har gjort fordi de har sett behov for å forbedre systemet knyttet til saksutredninger og for å følge opp kommunestyrets vedtak som foranlediget denne forvaltningsrevisjonen. Etter det opplyste er veilederen utformet av kommunedirektør. Etatslederne ble imidlertid gitt anledning til å komme med innspill til innholdet før veilederen ble ferdigstilt. Ifølge kommunedirektør er veilederen oversendt til alle etatslederne, som er bedt om å gjøre seg kjent med og følge den. Næringsleder/konstituert teknisk leder og oppvekstleder har til revisor opplyst at de ikke deltok i ledermøtet der ovennevnte veileder ble tematisert. På tidspunktet for intervjuet med revisor hadde næringsleder/konstituert teknisk sjef heller ikke satt seg inn i innholdet i veilederen. Han ga imidlertid uttrykk for at han opplevde å ha god kunnskap om hva som skal være med i saksfremlegg.

Kommunedirektør har opplyst at formålet med den nye veilederen er å bidra til en omforent og ensartet praksis for hvordan saker skal forberedes og presenteres for politiske utvalg. Det er en sjekklister som tar for seg de ulike elementene i saksbehandlingen i kommunens sak- og arkivsystem. Av veilederen følger det at sjekklister er ment som et hjelpeverktøy for saksbehandlere for å huske alle stegene i det å skrive et saksfremlegg.

Av ovennevnte veileder fremgår under overskriften «Hvordan lage et godt saksfremlegg? Råd og rammer» at saksbehandler må finne eller etablere rett saksmappe i web sak, og videre at saksbehandler må melde saken opp til alle behandlende utvalg og legge inn aktuelle møtedatoer via web sak. Under overskriften «Fullført saksbehandling» fremgår blant annet følgende punkter:

- *Saken utredes på det administrative nivå som har de nødvendige kvalifikasjoner til en forsvarlig behandling, og gjøres ferdig der*
- *Saksbehandler har rett og plikt til tverrsektoriell innhenting av opplysninger og vurderinger*
- *Saksbehandler må vurdere konsultasjon i forhold til andre interesser*
- *Saksbehandlers oppgave og ansvar er å utrede alle sider som har betydning for saken.*

På neste side i veilederen under overskriften «Hvordan skrive gode saksfremlegg?» fremgår så følgende punkter:

- *Saksbehandler sender saken til slutt for endelig godkjenning hos kommunedirektør.*
- *Enhetsleder, superbruker på enhet/avdeling og utvalgssekretærene kan benyttes for å få råd og veiledning om riktig bruk av web sak når dere skriver saksframlegg.*
- *Husk at saken ikke er avsluttet før melding om vedtak er sendt/ekspedert.*

Informantene som revisor har snakket med kjenner ikke til andre rutinebeskrivelser/retningslinjer som tar sikte på å klargjøre roller, ansvarsfordeling og/eller arbeidsdeling knyttet til utredning av saker for politisk behandling. Til revisor har kommunedirektør uttrykt usikkerhet med hensyn til om arbeidsdelingen i tilknytning til saksutredninger er kjent for andre ansatte i organisasjonen enn etatslederne, herunder om ansatte på de ulike nivåene i organisasjonen vet hvem som saksuttreder på sitt fagfelt. Revisor

har forstått det slik at «Veileder for gode politiske saksfremlegg» kun er gjort tilgjengelig for etatslederne.

### *5.1.2 Rutiner for kvalitetssikring/godkjenning av saksutredninger*

Ifølge kommunedirektør var ett av formålene med ovennevnte, skriftlige veileder å sikre at alle saksutredninger skal bli forelagt han for godkjenning før de meldes opp til politisk behandling. Administrasjonen skal følge et utredningshierarki for å ivareta kvalitetssikring av saker som fremlegges for politisk behandling. I den nye veilederen er det oppstilt som et krav at saksbehandler til slutt sender saken for endelig godkjenning hos kommunedirektør, jf. femte kulepunkt ovenfor. Til revisor har kommunedirektør uttrykt at slik forhåndsgodkjenning vil innebære en viss kvalitetssikring. Herunder kan han se på om de prinsipper for saksbehandlingen som er lagt til grunn i ny veileder, er fulgt. Kommunedirektør har imidlertid ikke spisskompetanse på alle fagområder og må dermed også ha tillit til den utredningen som etatsleder har gjort.

Kommunedirektør har til revisor fremholdt at han også før innføring av ovennevnte godkjenningskrav, i praksis har sett på de fleste saksutredninger før de er fremlagt i politisk møte. Kvalitetssikring av saksutredninger er søkt ivaretatt gjennom drøftelser mellom kommunedirektør og saksbehandler (i ledermøter, andre møter eller ved dialog per telefon) om hvordan saksutredninger er gjort og om de gir politikerne det beslutningsgrunnlaget de trenger. På ledermøter er det tematisert hvilke saker som skal fremlegges for politisk behandling, og slik revisor har forstått det har kommunedirektør uformelt godkjent saksutredninger i slike møter. Ovenfor revisor har etatsledere bekreftet at saksutredninger til en viss grad har blitt tematisert på ledermøter. De har blant annet gått gjennom hvilke saker som skal opp til politisk behandling og hvordan de ligger an med saksforberedelsen. De kan i denne forbindelse be om/komme med innspill som kan belyse eller bidra til fortgang i en sak som utredes. Ifølge oppvekstleder har de mulighet til å melde inn behov for å drøfte innholdet i en saksutredning på ledermøte, men dette gjøres ikke i alle saker. Kommunedirektør har for øvrig vist til at han alltid ber politisk møtesekretær om å få se listen over saker som skal opp til politisk behandling før denne formelt sendes ut til politikerne, og også i denne forbindelse har han mulighet til å se nærmere på saker om han ønsker det. Ovenfor revisor har imidlertid kommunedirektør erkjent at det ikke er alle saksutredninger som til nå har blitt forhåndsgodkjent/kvalitetssikret av han før de er behandlet politisk, og kommunedirektør har gjennom det ovennevnte kravet i ny veileder ment å skjerpe rutinene på dette punktet.

Om godkjenningspraksis i kommunen hittil, har økonomisjef opplyst at det har variert om han har forelagt kommunedirektør saksutredninger for godkjenning før de er meldt opp til politisk behandling, alt etter hva saken har omhandlet. Han har ikke oppfattet at det i Gamvik kommune, før innføring av ovennevnte veileder, har vært et formelt krav om slik forhåndsgodkjenning fra kommunedirektør. Revisors kontaktperson, som også innehar rollen som politisk møtesekretær/utvalgssekretær, har opplyst at han har forholdt seg til hvorvidt en sak som er meldt opp for politisk behandling, har fått status som «ferdig». Det er saksbehandler som setter status. Dersom et saksfremlegg har vært satt som «ferdig», har han tatt det for gitt at dette er kvalitetssikret og godkjent av kommunedirektør og dermed klart for behandling i politisk møte. Under revisors informasjonsinnhenting har det imidlertid fremkommet at saksutredninger i praksis er meldt opp som «ferdig» av etatsledere uten kvalitetssikring/godkjenning av kommunedirektør. Alle etatsledere har til revisor opplyst at de på sin side har forutsatt at kommunedirektør går gjennom saksutredninger som de melder opp som «ferdig» før sakene fremmes for politisk behandling.

Under revisors møte med kommuneadministrasjonen ble det opplyst at både saksbehandlingssystemet som kommunen tidligere benyttet (ESA) og kommunens nye sak- og arkivsystem (ACOS)<sup>7</sup> i utgangspunktet har en funksjon som legger opp til en totrinnsbehandling der saksbehandler må sende saksfremlegg til elektronisk godkjenning hos kommunedirektør før det kan ferdigstilles og meldes opp til politisk behandling. Gjennom slik elektronisk godkjenning hadde også politisk møtesekretær/utvalgssekretær fått bekreftet at saksutredningen var ferdigstilt og klart til å meldes opp til politisk møte. Denne funksjonen er imidlertid ikke tatt i bruk i Gamvik kommune. Økonomisjef har til revisor opplyst at elektronisk godkjenning av saksutredninger var et krav i en annen kommune som han tidligere jobbet i og at saksbehandlingssystemet der ikke åpnet for at han kunne oversende en sak til politisk behandling uten at dette var gjort.

Det følger av ordlyden i ny veileder at saksutredninger skal «sendes» til kommunedirektør for godkjenning før politisk behandling av en sak. Veilederen inneholder ikke ytterligere føringer for godkjenningsprosessen, og etatsledere har i samtale med revisor uttrykt usikkerhet knyttet til hvordan det er forventet at de i praksis skal følge opp det aktuelle kravet. Ifølge kommunedirektør er det ikke innført fast rutine om at saksutredninger heretter skal oversendes han for elektronisk godkjenning, og det er ikke gitt andre konkrete føringer for hvordan han skal forelegges en saksutredning for godkjenning. Det er heller ikke innført rutine for dokumentasjon av at en saksutredning er godkjent. I møte med revisor åpnet kommunedirektør for at godkjenning fortsatt kan gjøres i ledermøte (i ett av de faste møtene eller i møter som avholdes ved behov). Han fremhevet at hans endelige godkjenning vil ligge i hans tilbakemelding til politisk møtesekretær/utvalgsleder på sakslisten, dvs. om hvilke saker som kan oversendes til politisk behandling. Politisk møtesekretær/utvalgssekretær som deltok i møte med revisor, ga der uttrykk for at det i en liten organisasjon som Gamvik kommune ikke vil være problematisk for kommunedirektør å ha kontroll på saksfremlegg som leveres til politisk behandling selv om funksjonen for digital godkjenning ikke skulle tas i bruk.

Etatsledere har for øvrig opplyst at politisk møtesekretær går gjennom alle saksfremlegg og gir tilbakemelding hvis det avdekkes mulige feil eller mangler av teknisk/formell karakter. De ansatte på servicekontoret har ikke kompetanse på de ulike fagområdene, men er beskrevet som dyktige når det gjelder formelle krav.

### 5.1.3 Rutiner for saksutredningers utforming og innhold

I april 2021 ble sak- og arkivsystemet ACOS, som benyttes i dag, innført i Gamvik kommune. Som nevnt ovenfor benyttet kommunen tidligere saksbehandlingssystemet ESA. Revisors kontaktperson har opplyst at det tidligere saksbehandlingssystemet i større grad var papirbasert, men at saksfremlegg ble behandlet digitalt også etter dette systemet.

Revisors kontaktperson har for øvrig beskrevet store utfordringer og sviktende rutiner i kommuneadministrasjonen i tidsrommet rundt innføring av nytt sak- og arkivsystem. Det var stor utskifting av personale, herunder på ledernivå. Kommunen manglet teknisk sjef, slik at daværende kommunedirektør i praksis også fungerte som det. Kontaktperson opplevde at tidligere kommunedirektør ikke tok i bruk det nye sak- og arkivsystemet, noe han meldte avvik på. En følge av dette var at revisors kontaktperson, som er servicemedarbeider/arkiv-ansatt og politisk møtesekretær, ble bedt om å utforme en stor del av saksfremleggene for kommunedirektør i tidsrommet etter innføring av ACOS. Etter det opplyste har han blant annet utarbeidet de to konkrete saksfremleggene som omhandles i problemstilling 2 i denne

---

<sup>7</sup> Etter det opplyste ble dette innført i april 2021.

forvaltningsrevisjonen. Han utformet også saksfremlegg for økonomisjef. Det var ikke slik at kontaktperson utredet sakene, men han produserte saksfremleggene i sak- og arkivsystemet på bakgrunn av saksopplysninger han fikk oversendt på e-post. I mangel på skriftlige retningslinjer/rutinebeskrivelser for utforming av saksfremlegg, var han henvist til å søke opp eksempler på hvordan saksbehandlere hadde gjort det i tidligere saker. Kontaktperson har til revisor uttrykt at han ved det nevnte opplevde å bli pålagt arbeidsoppgaver som han ut fra sin faglige bakgrunn ikke hadde kompetanse til. Han har per i dag ikke arbeidsoppgaver knyttet til utforming av saksfremlegg.<sup>8</sup>

Etter det opplyste ble administrativ ledelse i Gamvik kurset av leverandør i bruk av ACOS Websak+ i forbindelse med innføring av dette sak- og arkivsystemet. Ifølge kontaktperson har både nye og eksisterende brukere et stående tilbud om opplæring fra kommunens servicekontor i teknisk bruk av sak- og arkivsystemet. Nye brukere får i tillegg tilsendt opplæringsvideoer og brukermanualer. Etatslederne har til revisor bekreftet å ha mottatt nevnte opplæring, og ACOS Websak+ er beskrevet som et godt verktøy for å produsere saksfremlegg.

Utover det som går på teknisk bruk av sak- og arkivsystemet, har det ikke vært gitt opplæring i utarbeidelse av saksutredninger til de som jobber med dette. Oppvekstleder, som har arbeidet i stillingen i rundt et halvt år, har imidlertid opplevd at det har vært åpne dører for å drøfte innholdet i saksutredninger med kolleger. Med de store utskiftingene som har funnet sted i administrasjonen de siste årene, har det imidlertid vært begrensede muligheter for nye saksbehandlere til å søke støtte hos kolleger med kompetanse og erfaring på området. Kontaktpersons inntrykk er at flere nye i organisasjonen har opplevd det som utfordrende å måtte starte med «blanke ark» med begrenset kollegastøtte og uten skriftlige rutinebeskrivelser å støtte seg til. Helseleder har fortalt at da hun startet i jobben, var også kommunedirektør helt ny. Hun fikk ikke opplæring i hvordan hun skulle utarbeide saksutredninger, og det forelå heller ikke noen skriftlige systemdokumenter som ga retningslinjer for dette. Både kontaktperson og økonomisjef har til revisor påpekt at det ikke kan utelukkes at det finnes nedskrevne rutiner uten at de kjenner til dem. Ifølge dem mangler kommunen både system for hvor rutiner oppbevares og for revisjon av rutiner. Det ligger også en del dokumenter i tidligere saksbehandlingssystem som de ikke lengre har tilgang til. Dette gjør det vanskelig å holde oversikt.

Kontaktperson har til revisor opplyst at ved utarbeidelse av saksutredninger i ACOS Websak+, jobber saksbehandler i tekstbokser. Når det skal lages et saksfremlegg, kommer det opp fire faner; *Bakgrunnsopplysninger*, *Forslag*, *Saksopplysninger* og *Oppmelding*. Ved å trykke på de tre førstnevnte fanene, kommer følgende overskrifter i mal for saksfremlegg frem i tekstbokser: «Bakgrunn for saken», «Innstilling» og «Saksopplysninger». Under fanen *Oppmelding* skal saksbehandler blant annet oppgi type behandling, herunder om det er en orienteringssak, en delegert sak eller en vedtakssak. Opplysningene som saksbehandler skriver i nevnte tekstbokser, omgjøres til dokumentet som utgjør det saksfremlegget som fremlegges for politisk behandling. Ifølge kontaktperson inneholdt også saksbehandlingssystemet som tidligere ble benyttet, en mal for saksutredninger. Denne var noenlunde tilsvarende som den de benytter i dag. Når det gjelder teksten under «Saksopplysninger» i ovennevnte mal, har kontaktperson opplyst at det i noen saksfremlegg kun er henvist til en vedlagt saksutredning. Dette har sammenheng med at det, ved omgjøring av det som står i tekstboksene til ett

---

<sup>8</sup> Det vises for øvrig til det som fremgår i kapittel 6.2.2 i rapporten om at revisors kontaktperson i orienteringssaker fikk oversendt en stikkordsliste per e-post fra tidligere kommunedirektør, som så ble gjengitt i orienteringsliste i innkallingen under «Samlesak for orienteringssaker» og som var det eneste skriftlige som politikerne fikk å forholde seg til.

dokument, kan ødelegge formateringen dersom det i utredningen er klippet, limt og/eller brukt bilder. Som følge av det nevnte, anbefales saksbehandler å utforme teksten under «Saksopplysninger» så kort og enkel som mulig, evt. at selve saksutredningen legges som et vedlegg.

Administrativ ledelse har i møte med revisor uttrykt at de forhåndsutfylte overskriftene i malen for saksfremlegg, gir visse retningslinjer for hvilke opplysninger dette skal inneholde. Utover den nevnte malen har det ikke fremkommet opplysninger om skriftlige retningslinjer eller rutinebeskrivelser knyttet til innholdet i en saksutredning før innføring av den nye rutinen «Veiledning for gode politiske saksfremlegg». Ifølge kommunedirektør er veilederen ment som en ytterligere presisering av hvordan en saksutredning skal være.

I ovennevnte veileder fremgår flere retningslinjer for utforming av saksfremlegg, herunder for oppsett, omfang og språk. Teksten skal deles opp i passende bolker/korte avsnitt med beskrivende overskrifter, detaljbruk skal minimeres og det skal skrives på et overordnet nivå. Språket skal være kort og effektivt, formuleringer skal være presise og kansellispråk<sup>9</sup>, fremmedord, faguttrykk og forkortelser skal unngås. Saksfremlegget skal normalt være på inntil to sider, og i helt spesielle tilfeller på tre sider. Det er i veilederen gitt nærmere retningslinjer for hvilke elementer en saksutredning skal inneholde. Oppsettet beskrives i fire hovedpunkter; Tittel, Ingress, Tilrådning og Saksopplysninger. Det gis nærmere veiledning knyttet til hvert av punktene, herunder for formulering av kommunedirektørens tilrådning til vedtak. Tittelen skal være velformulert og unik for saken, helst kort og søkbar. Ingressen skal bestå av én – tre linjer om hva saken dreier seg om. Når det gjelder kommunedirektørens tilrådning til vedtak, følger det blant annet at denne skal skrives i form og innhold som et endelig vedtak i siste utvalg som behandler saken.

Under «Saksopplysninger» fremgår følgende punkter:

- *Bakgrunn, fakta, problembeskrivelse*
- *Viktige krav/hensyn som må tilfredsstilles ved valg av løsning*
- *Analyse av kravene/hensynene*
- *(alternative løsninger?)*
- *Konsekvensanalyse*
  - *Økonomi (fag, miljø/klima, folkehelse, administrativ)*
- *Vurdering*
  - *Vurdering av løsning, drøfte for og imot før konklusjon.*

Videre i veilederen fremgår det at saksbehandler skal utrede alle sider som har betydning for en sak, og det gis presiseringer knyttet til at saksfremlegget skal inneholde en vurdering der både argumenter for og mot en konklusjon belyses. Videre følger det av veilederen at det i saksfremlegget skal opplyses om eventuell hjemmel for vedtaket og eventuell klageadgang.

Oppvekstleder har til revisor opplyst at det som følger av den nye veilederen knyttet til utforming og innhold i saksutredninger, er i tråd med hvordan de har praktisert det til nå. Hun har imidlertid opplevd det som nyttig å «friske opp» og tenke gjennom det som tas opp i veilederen.

---

<sup>9</sup> På Wikipedia står det at **Kansellistil** er en språklig stil som kjennetegnes av en innviklet, vanskelig forståelig skrivemåte med bruk av omstendelige og snirklete setninger, samt mange og lange setningsledd.



I møte med revisor fremhevet kommunedirektør at saksutredninger som fremlegges for folkevalgte skal være faglig begrunnet og gi politikerne et best mulig beslutningsgrunnlag. Det vil variere fra sak til sak hvilke opplysninger som vil være relevant å inkludere i et saksfremlegg. Saksutredningen bør inneholde flere løsningsforslag ( gjerne to – tre), og konsekvenser av vedtak må belyses. Om nødvendig skal utredningen også inneholde en lovlighetsvurdering, og eventuell tvil knyttet til lovlighet må fremkomme. Utredningen må også inneholde nødvendige henvisninger til lover og paragrafer.

I den nye veilederen er ikke kommunelovens krav til saksutredninger nevnt, og ovennevnte retningslinjer for innholdet i saksfremlegg knyttes således ikke til ivaretagelse av aktuelle lovkrav. Etatsledere har til revisor opplyst at de ikke har fått spesiell veiledning om hva som må inngå i en saksutredning for å ivareta kommunelovens krav. Helseleder ga til revisor uttrykk for ønske om kurs i dette, da hun ikke opplever at det er helt tydelig for henne per i dag. Kommunedirektør har til revisor fremhevet at den nye veilederen er et forsøk på å utarbeide en sjekkliste som nettopp skal sikre overholdelse av lovkrav i alle saker. Dersom det viser seg å være behov for ytterligere presiseringer i den skriftlige rutinen, vil de sørge for at det blir gjort. På spørsmål fra revisor om hvordan kommunedirektør sikrer at saksbehandler er kjent med hva som skal inngå i en saksutredning for å ivareta kommunelovens krav, viste han for øvrig til de jevnlig ledermøtene som en naturlig arena for å drøfte dette. Ut fra gjennomførte samtaler med etatsledere, har imidlertid revisor forstått det slik at de ikke opplever at dette har vært direkte tematisert på ledermøter til nå.

#### 5.1.4 Rutiner for overholdelse av frister for saksutredninger

På revisors spørsmål om rutiner for å sikre overholdelse av frister fra saksutredninger, viste flere etatsledere til at de skal svare innen fem dager om at en sak er mottatt og at det i utgangspunktet gjelder en frist på tretti dager for å behandle en sak. Videre skal de gi beskjed dersom den ikke behandles innen nevnte frist, gjerne med dato for ferdigstilling. Oppvekstleder opplyste at hun har fått beskjed om å forholde seg til forvaltningslovens regler om det nevnte. Helseleder opplyste at saker tidligere måtte meldes inn for politisk behandling én uke før et politisk møte, men at fristen nå er satt til ti dager før møtet. Dette for å gi ordfører anledning til å gå gjennom sakene før sakslisten blir gjort offentlig tilgjengelig.

Av «Veileder for gode politiske saksfremlegg» fremgår følgende under overskriften «Frister for saker til politiske utvalg»:

- *Saker skal være hos kommunedirektør senest 14 dager før møtedato til første behandlende politiske utvalg*
- *Saken skal være hos enhetsleder senest 17 dager før møtedato til første behandlende politiske utvalg eller etter avtale*
- *Planlegg for dialog, avklaringer og evt. tilleggsvurderinger i saken i god tid før frist for ferdigstilling til kommunedirektør*
- *Frist for ferdig godkjent saksfremlegg er mandag kl. 10.00 uken før møtet*
- *Sakene skal sendes ut en uke før møtet*

Det fremgår videre at det ved forsinkelser skal oppgis hva som er grunnen til at saksfremlegget ikke ble ferdig utredet til frist.

Under overskriften «Svar på spørsmål og interpellasjoner i kommunestyret» i veilederen fremkommer det videre at dette skal sendes til kommunedirektør med kopi til møtesekretær snarest mulig og senest tre dager før møtet.

Det fremkom ikke informasjon om ovennevnte frister i forbindelse med at revisor i intervju med administrativ ledelse etterspurte rutiner/retningslinjer for overholdelse av frister for saksutredninger.

## 5.2 Revisors vurderinger

Gamvik kommune har en forholdsvis ny rutinebeskrivelse (veileder) for utarbeidelse av saksutredninger som gjelder for hele kommunen. Informanter fra kommunen har også muntlig beskrevet rutiner som praktiseres på revidert område. Revisor legger til grunn at kommunen har et system for utarbeidelse av saksutredninger, men at systemet er mangelfullt. Det vises i denne forbindelse til våre vurderinger nedenfor relatert til hva kommunedirektørens system for utarbeidelse av saksutredninger, bør ivareta. Ut fra dette er det revisors vurdering at revisjonskriteriet om at Gamvik kommune bør ha etablert system med rutiner og prosedyrer for utarbeidelse av saksutredninger, *til dels* er oppfylt.

Revisor vurderer at følgende revisjonskriterier *i noen grad* er oppfylt:

Kommunedirektørens system med rutiner og prosedyrer for utarbeidelse av saksutredninger bør ivareta:

- Roller og ansvarsfordeling i forbindelse med saksutredninger
- Arbeidsdeling/kvalitetssikring

Grunnlaget for revisors vurdering er følgende:

Ovennevnte veileder inneholder noen punkter om saksbehandlers oppgaver og ansvar i tilknytning til saksutredninger. Ansvar og oppgavene er imidlertid ikke nærmere plassert eller fordelt. Revisor har fått opplyst at det er leder for den enkelte fagetat som i praksis har ansvar for å utarbeide saksutredninger i kommunen, men dette gjenspeiles ikke i den skriftlige rutinebeskrivelsen. Ansvar for kvalitetssikring er heller ikke direkte omtalt. Det fremgår av den ovennevnte veilederen at saksbehandler skal sende saken til kommunedirektør for endelig godkjenning, men det er ikke opplyst hva som nærmere ligger i dette godkjenningskravet. Det er i veilederen heller ikke gitt nærmere føringer for godkjenningsprosessen, og ut fra våre undersøkelser legger revisor til grunn at det ikke utarbeidet faste rutiner for hvordan nevnte godkjenningskrav skal sikres overholdt i praksis. Ved vurderingen av de aktuelle revisjonskriteriene har revisor også lagt vekt på at det ikke er etablert et system for å sikre at ansatte på lavere nivå i organisasjonen er kjent med roller, ansvarsfordeling og arbeidsdeling knyttet til saksutredninger for folkevalgte.

Revisor vurderer at følgende revisjonskriterium *til dels* er oppfylt:

Kommunedirektørens system med rutiner og prosedyrer for utarbeidelse av saksutredninger bør ivareta:

- Overholdelse av eventuelle frister som er satt for saksutredninger

Grunnlaget for revisors vurderinger er som følger:

Den nye veilederen for gode politiske saksfremlegg har føringer for hvor mange dager før møtedato til første behandlende politiske utvalg, en sak skal være hos henholdsvis enhetsleder og kommunedirektør. Veilederen fastsetter også frist for ferdig godkjent saksfremlegg og for utsending av saker. Nevnte frister gjelder for alle saker som skal til politisk behandling og kan etter revisors syn bidra til at saksutredninger blir ferdigstilt tidsnok til å kunne behandles i et forestående politisk møte. Nevnte frister bidrar imidlertid i begrenset grad til å sikre overholdelse av eventuelle konkrete frister som er fastsatt for ferdigstilling av saker for politisk behandling. Etter revisors syn mangler kommunen et system som gir oversikt over politiske

møter og aktuelle frister over et gitt tidsrom og som klargjør hvem som har ansvar for å følge opp at en saksutredning blir godkjent innen fastsatt frist.

Revisor vurderer at følgende revisjonskriterier *til dels* er oppfylt:

Kommunedirektørens system med rutiner og prosedyrer for utarbeidelse av saksutredninger bør ivareta:

- Hvilke overordnede innholdskrav som gjelder for saksutredninger
- Kommunelovens krav, herunder informasjon om hva som skal inngå i et saksfremlegg for å ivareta kravet til at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for beslutning.

Grunnlaget for revisors vurdering er følgende:

Kommunens veileder for gode politiske saksfremlegg inneholder informasjon om typer opplysninger som er relevante å ha med i en saksutredning, så som faktaopplysninger, økonomiske og administrative konsekvenser, eventuelle alternative løsninger, krav/hensyn som må tilfredsstilles ved valg av løsning og eventuell hjemmel for vedtak.

Den skriftlige rutinebeskrivelsen inneholder imidlertid ikke nærmere retningslinjer for hvordan flere mulige løsninger bør synliggjøres i saksutredningen, herunder for hvordan eventuell tvil knyttet til valg av løsning bør fremkomme og for prioritering av løsningsalternativ.

Kommunens skriftlige rutinebeskrivelse gir heller ikke nærmere veiledning om hvor det kan finnes relevante overordnede føringer av betydning for saken, herunder i lov, forskrift, retningslinjer, planverk, vedtak, avtaler mv.

I rapportens kapittel 6.2.5 legger revisor til grunn at en saksutredning bør inneholde informasjon om praktisk gjennomførbarhet og fremdrift/tidsperspektiv for gjennomføring av vedtak, men ovennevnte veileder inneholder ikke retningslinjer for dette.

Kommunens veileder gir heller ikke nærmere veiledning knyttet til faktaopplysninger som bør fremgå av selve saksfremlegget. Saksutredningen skal ifølge lovforarbeidene inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. Som vi redegjør for i kapittel 6.2.5 i rapporten, er det revisors syn at alle vesentlige opplysninger bør innarbeides i selve utredningen for å gi de folkevalgte tilstrekkelig faktagrunnlag for å fatte vedtak i en sak. Presisering av dette fremgår ikke av kommunens veileder, og den avklarer ikke hvordan saksbehandler ved utforming av saksutredningen skal forholde seg til tidligere relevante saker eller bruk av vedlegg. Videre henvises det ikke i veilederen til kommunelovens bestemmelse om saksutredninger, og innholdskravene til saksfremlegg er ikke knyttet til overholdelse av kommunelovens krav. Revisor legger imidlertid til grunn at den nye veilederen vil bidra til overholdelse av kommunelovens krav.

## 6 VURDERING AV KONKRETE SAKSUTREDNINGER

Har rådmannen sikret forsvarlig utredning av kommunestyresakene som gjelder

- Avtale mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og Gamvik kommune om brøyting av fylkesvei i Gamvik kommune (2021)
- Leieavtale om hjellegrunn på Holmen i Mehamn mellom Mehamn Fiskeriservice AS og Gamvik kommune

### Revisjonskriterier

Gamvik kommune v/kommunedirektøren måtte påse at utredning av

- sak 543/21 om brøyteavtale og
- sak 544/21 om leieavtale om hjellegrunn på Holmen i Mehamn ga kommunestyret et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

### 6.1 Innledning

I tråd med ordlyden i problemstilling 2 har revisor undersøkt to konkrete saker opp mot ovennevnte revisjonskriterium. Den første saken er kommunestyrets sak 543/21 «Brøytekontrakt fylkesveier 2021» som ble behandlet i møte 7.10.21. Den andre saken er kommunestyrets sak 544/21 «Grunnlag og prosess for inngåelse av festeavtale av Hjellegrunn på Holmen i Mehamn mellom Næringsaktører og Gamvik kommune», som ble behandlet i samme møte. Innkalling til det aktuelle kommunestyremøtet er datert 4.10.21. I kommunedirektørens saksfremlegg i de to nevnte sakene, er det vist til at saksforholdet har vært tematisert også i tidligere politiske møter. For å belyse helheten i saksgangen har vi i rapporten også kartlagt og omtalt tidligere saker.

Både sak 543/21 og sak 544/21 for kommunestyret involverer andre aktører enn Gamvik kommune. Våre undersøkelser har vært rettet mot Gamvik kommune og utredninger av sakene, og vurderingene våre retter seg mot Gamvik kommune.

### 6.2 Saksutredningen i kommunestyrets sak 544/21

#### 6.2.1 Innledning

Av innkalling til møte den 7.10.21 fremgår det at tittel på kommunedirektørens saksfremlegg i sak 544/21 er følgende: «Grunnlag og prosess for inngåelse av festeavtale av Hjellegrunn på Holmen i Mehamn mellom Næringsaktører og Gamvik kommune».

Under overskriften «Bakgrunn for saken» følger det at saken er en avklaring av grunnlaget for å kunne inngå en festeavtale med én eller flere næringsaktører. Det oppgis at det er to næringsaktører som har meldt sin interesse for å inngå en festeavtale med Gamvik kommune for bruk av hele eller deler av hjelleområdet på Holmen i Mehamn. Under «Saksopplysninger» fremkommer at aktuelle næringsaktører er Mehamn Fiskeriservice AS og S.U.S. Duncan Steel og at det aktuelle hjelleområdet ligger på kommunal grunn.

Revisors kontaktperson har opplyst at det var kommunestyret som i møte den 23.9.21 ba om å få ovennevnte sak fremlagt for realitetsbehandling. Dette fremgår ikke av protokoll fra møtet. Heller ikke i saksfremlegg til møte den 7.10.21 fremkommer det informasjon om det nevnte. I innkalling til møtet den 23.9.21 er «Grunnlag for inngåelse av avtale/avklaring med Mehamn Fiskeriservice AS» oppført på orienteringsliste under sak 526/21 «Samlesak for

orienteringssaker». Det fremgår ikke ytterligere informasjon om hva saken gjelder, og med innkallingen fulgte det ikke med skriftlig saksutredning. I møteprotokoll knyttet til sak 526/21 fremgår det heller ikke opplysning om behandling av aktuell sak. Det fremgår imidlertid av protokollen at sak 538/21 «Avtale med Mehamn Fiskeriservice AS» ble opprettet som ny sak og at utsettelse av denne saken ble enstemmig vedtatt.

### *6.2.2 Tidligere behandlinger av sak i politiske utvalg*

Revisor har undersøkt tidligere innkallinger og behandlinger av aktuell sak i politiske utvalg. I innkalling av 21.5.21 til møte i Teknisk- og miljøutvalget (TMU) den 27.5.21 fremgår «Avtaleinngåelse – Disponering av hjelleområde – Holmen» av orienteringsliste under sak 501/21 «Samlesak for orienteringssaker». Det fulgte ikke skriftlig saksutredning med innkallingen. Fra møtet er det protokollert at kommunedirektør orienterte nærmere om saken og besvarte spørsmål. Det fremgår ikke skriftlig informasjon om hva det konkret ble orientert om.

Revisors kontaktperson har opplyst at han som politisk møtesekretær gjerne fikk oversendt en stikkordsliste fra tidligere kommunedirektør per e-post, som så ble gjengitt i orienteringsliste i innkallingen under «Samlesak for orienteringssaker». Dette var det eneste skriftlige som politikerne fikk å forholde seg til. De muntlige orienteringene som ble gitt var ifølge kontaktperson for omfattende til at det var mulig for han å protokollføre det som ble sagt uten å ha et skriftlig grunnlag.

I innkalling av 10.6.21 til kommunestyremøte den 17.6.21 er sak 512/21 «Samlesak for orienteringssaker» satt opp, men her fremgår det ikke noe informasjon om hvilke saker det skulle orienteres om. Fra møtet er det protokollert at Mehamn Fiskeriservice orienterte på Teams om sine næringsplaner i Gamvik kommune. Det er ikke protokollert hva det konkret ble orientert om.

I innkalling av 23.6.21 til møte i TMU den 29.6.21 er «Samlesak for orienteringssaker» satt opp som sak 516/21, men det fremgår ikke informasjon om hva det skulle orienteres om. Fra møtet er det protokollert at kommunedirektør orienterte nærmere om sak vedrørende hjelleområdet på Holmen og Normannset og besvarte spørsmål.

I innkalling av 13.7.21 til møte i TMU 16.7.21 er «Samlesak for orienteringssaker» satt opp som sak 524/21, men det fremgår ikke hvilke saker det ville orienteres om. Den 15.7.21, dagen før møtet, ble det imidlertid sendt ut en tilleggsinnkalling med sak 501/21 «Orientering om søknad fra Mehamn Fiskeriservice AS». Med nevnte tilleggsinnkalling fulgte det også et skriftlig saksfremlegg fra kommunedirektør. Ifølge revisors kontaktperson er dette det eneste skriftlige saksfremlegget som ble fremlagt for politiske organ før saken ble behandlet i kommunestyrets møte den 7.10.21 i sak 544/21. Kommunedirektørens forslag til innstilling i nevnte sak for TMU var at saken skulle tas til orientering.

Under «Saksopplysninger» i ovennevnte saksfremlegg fremgår det at administrasjonen ønsket å orientere om saken før videre saksbehandling og prosess, før saken kom tilbake til politisk behandling. Videre redegjøres det nærmere for innhold i mottatt søknad fra Mehamn Fiskeriservice AS om tilleggstomt lokalisert i tilknytning til selskapets anlegg på Holmen. I tillegg vises det til nevnte søknad, som i sin helhet er vedlagt saksfremlegget.

I kommunedirektørens redegjørelse for innholdet i søknaden fremgår det informasjon om næringsaktørens planer i eksisterende bygning på Holmen, selskapets behov for ekstra areal,

planer for nytt lagerbygg og planlagt byggestart. Det er vedlagt tegning som viser arealbehov. Det opplyses at det samtidig søkes om tillatelse til å flytte fyllingskant mot sjø og søkers begrunnelse for dette, og om at søker også ber kommunen om å vurdere å stå for utfylling og tilrettelegging av området og begrunnelse for det. Det opplyses videre at selskapet parallelt med søknad til kommunen også vil søke statsforvalteren om godkjenning for utfylling av masser i sjø.

Videre i saksfremlegget presenteres Mehamn Fiskeriservice AS og hva som skal søkes avklart gjennom et forprosjekt som selskapet har søkt om og fått bevilget midler til fra kommunen. Under overskriften «Administrativ saksbehandling og søknadens punkter» fremgår det at et hovedspørsmål som må besvares er om man bør avvente svar fra forprosjektering før man går videre med å inngå avtaler. Det fremgår at saksbehandlingen i kommunen har tatt noe tid og at det er avholdt møter mellom kommunen og selskapet for å avklare spørsmål og finne løsninger. Det redegjøres for at Mehamn Fiskeriservice AS hevder å ha rett til å inngå leieavtale med kommunen om hjelleområdene på Holmen og grunnlaget for dette, noe kommunen har bestridt, og at Mehamn Fiskeriservice har fremholdt at det er avgjørende for at selskapet skal lykkes i sin satsing at de får på plass en leieavtale vedrørende disponering av hjelleområdet på Holmen. Det fremgår videre at kommunen har mottatt søknad fra en annen aktør om å disponere samme område og at kommunen har kommunisert at spørsmålet om selskapets rettigheter til leie av området må avklares før saken kan avklares gjennom endelig politisk vedtak.

Videre i saksfremlegget redegjøres det nærmere for kommunikasjon med Mehamn Fiskeriservice AS i prosessen, herunder at det er formidlet til selskapet at kommunen er pliktig til å foreta en forsvarlig saksbehandling og at det må påregnes at saksbehandlingen vil noe tid ut fra en kritisk bemanningssituasjon innen teknisk etat.

Under overskriften «Andre spørsmål til avklaring for en saksbehandling» i ovennevnte saksfremlegg fremgår det videre opplysninger om hvilken kapital som kreves for å realisere planene til Mehamn Fiskeriservice AS og hva selskapet må gjøre for å få inn kapital, noe som skaper usikkerhet og som gjør at kommunen må utvise varsomhet når det gjelder å inngå omsøkte avtaler. Under «Videre saksutredning og forslag til vedtak» følger at det tas kontakt med Mehamn Fiskeriservice AS for avklaring av enkelte spørsmål når det gjelder søknaden og at det avklares

- hvor langt man har kommet med forprosjektet kommunen har gitt tilskudd til
- hva som ligger i enkeltpunkt i søknad med vedlagt tekst og kartskisse og
- om det er gjort parallell søknadsprosess til statsforvalteren om utslippstillatelse.

Videre fremgår det at saksbehandlingen tas sikte på å være klar for politisk behandling første møte i formannskapet den 2.9.21 og at tvisten om bruk av hjelleområdene søkes avklart så raskt som mulig før saken kommer til endelig behandling i kommunestyret den 23.9.21.

I innkalling av 16.8.21 til formannskapet fremgår det at det innkalles til ekstraordinært formannskapsmøte etter krav fra AP og SP og at kravet følger vedlagt. Under sak 517/21 «Samlesak for orienteringssaker» i innkallingen fremgår det ikke nærmere informasjon om hva det skal orienteres om. I ovennevnte krav om ekstraordinært formannskapsmøte fremkommer det at det blant annet kreves at saker om oppfølging av næringsaktører og manglende svar på henvendelser, fremlegges for behandling. I denne forbindelse fremkommer det blant annet at Mehamn Fiskeriservice AS gjentatt skal ha etterspurt avklaring på saker oversendt kommunen. I kravet bes det blant annet om en fremdriftsplan for snarlig politisk behandling, slik at svar kan bli gitt til Mehamn Fiskeriservice AS uten ytterligere opphold. Av protokoll fra formannskapsmøtet fremgår det at ordfører åpnet for drøfting av punkter i ovennevnte krav.

Videre at kommunedirektøren orienterte nærmere om oppfølging av administrativ drift og næringssaker i kommunen, og besvarte spørsmål. Sakene ble tatt til orientering.

I innkalling av 26.8.21 til møte i formannskapet den 2.9.21 fremgår sak om «Oppstart/etablering av Mehamn Fiskeriservice» av orienteringsliste. Etter krav fra SP og AP ble det i sak 519/21 enstemmig vedtatt at saken skulle settes opp til realitetsbehandling. Av nevnte krav fremgikk at det som var ønsket avklart var inngåelse av avtale om bruk av hjellegrunn og søknad fra Mehamn Fiskeriservice AS om tildeling av ekstraareal. Saken ble fremlagt uten innstilling. Av møteprotokoll fremgår det at ordfører i sak 524/21 orienterte nærmere og innkalte til gruppemøte. Videre at det ble fattet enstemmig vedtak om at ordfører og kommunedirektør fikk fullmakt til å gå i forhandling med Mehamn Fiskeriservice AS og at resultat av forhandlingene skulle legges frem for kommunestyret for vedtak den 23.9.21

Som redegjort for i rapportens kapittel 5.2.1 ovenfor, ble det i kommunestyremøtet av 23.9.21 fremsatt krav om realitetsbehandling av orienteringssak om «Grunnlag for inngåelse av avtale/avklaring med Mehamn Fiskeriservice AS». Av møteprotokoll fremgår det at sak 538/21 «Avtale med Mehamn Fiskeriservice AS» ble vedtatt utsatt.

### 6.2.3 Sakspapirer til møtet 7.10.21

Sakspapirene til kommunestyret bestod av kommunedirektørens saksutredning og følgende vedlagte dokumenter:

- Notat datert 21.9.21 fra Oddvar Jensen «til politikerne, administrasjon og andre interesserte i Gamvik kommune angående den prosessen som Mehamn Fiskeriservice AS er utsatt for i forbindelse med etablering av nye arbeidsplasser»
- Markert område på eksisterende hjellegrunn som kan tilbys inngåelse av en festeavtale til Mehamn Fiskeriservice AS på Holmen i Mehamn, Gamvik kommune
- Vurdering fra teknisk leder datert 20.8.21 av videre saksbehandling vedørende Mehamn Fiskeriservice AS.

Som tidligere nevnt var det politisk møtesekretær som utarbeidet saksfremlegget på bakgrunn av saksopplysninger han fikk tilsendt fra daværende kommunedirektør per e-post.

### 6.2.4 Kommunedirektørens innstilling

I kommunestyrets sak 544/21 er kommunedirektørens forslag til innstilling at *«administrasjonen jobber frem saken på ordinært vis, slik delegasjonsreglementet tilsier i denne type, administrative saker, hvor saksgrunnlaget i stor grad er uttatt offentligheten.»*

Kommunedirektørens alternative innstilling er at *«begge parter, S.U.S. Duncan Steel og Mehamn Fiskeriservice AS som har søkt om å inngå festeavtale for bruk av hjelleområdet på Holmen i Mehamn i Gamvik kommune, får tilbud om å inngå festeavtale på like vilkår for ca. halve hjelleområdet hver (se vedlagt kartsnis) til bruk for tørking av fisk ut fra deres planer for utvikling og drift av deres respektive selskaper og konsepter.»*

*Det legges til grunn i vedtaket at det innarbeides klausuler i avtalene, hvor det begrenser partene i tid for å komme i drift ut fra deres respektive utviklingsplaner. Det gis fullmakt til administrasjonen å utarbeide og inngå festeavtalene.*

*Det innledes dialog innen en uke for samhandlingsmøte og etablering av festeavtalene.»*



Revisor har ikke analysert kommunedirektørens saksutredning opp mot dennes prioriterte forslag til innstilling. Kommunestyret ønsket å realitetsbehandle saken. Det som da er relevant å undersøke, er etter revisors syn om kommunedirektørens saksutredning ga faktisk og rettslig grunnlag for vedtak om å inngå avtale om feste/leie av aktuelt hjelleområde.

#### *6.2.5 Faktisk og rettslig grunnlag for vedtak*

For å gi kommunestyret et rettslig grunnlag for vedtak, viser vi ovenfor til at det juridiske grunnlaget må være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Etter revisors syn innebærer dette blant annet at saksutredningen bør inneholde informasjon om regler, retningslinjer, planer, vedtak og avtaler av betydning for saken.

Som tidligere redegjort for, skal saksutredningen videre inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. Dette innebærer etter revisors syn følgende: Dersom tidligere relevante saker nevnes, må saksnummer oppgis. For å gi kommunestyret tilstrekkelig faktagrunnlag for et vedtak i saken, må imidlertid alle vesentlige opplysninger innarbeides i selve utredningen. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig bare å vise til tidligere saker eller informasjon i vedlegg dersom informasjonen er av nevnte karakter. Dersom dokumenter er lagt ved saken, bør dette begrunnes i saksutredningen. Dersom tolkning av informasjon i et dokument er av sentral betydning for saken, kan det være nødvendig at kommunestyret også forelegges dokumentet som vedlegg for å ha tilstrekkelig grunnlag for en selvstendig vurdering av det som fremkommer. Ulike løsningsalternativer i saken bør synliggjøres. Økonomiske konsekvenser og praktisk gjennomførbarhet/administrative konsekvenser bør inngå i saksutredningen. I tillegg bør det i saksutredningen inngå informasjon om fremdrift/tidsperspektiv for gjennomføring. Det bør videre skilles mellom faktiske opplysninger og vurderinger. Når det gjelder vurderinger, legger revisor til grunn at saksutredningen bør inneholde en vurdering av saken der fordeler og ulemper ved ulike løsninger inngår.

#### *6.2.6 Kommunedirektørens saksutredning*

Kommunedirektørens saksfremlegg er inndelt i følgende overskrifter:

- Bakgrunn for saken
- Forslag til innstilling
- Alternativ 2 – saksinnstilling
- Saksopplysninger
- Lovanvendelse
- Næringsaktørens dialog med Gamvik kommune om saken
- Vurderingen av saken angående hjellene på Holmen i Mehamn
- Utredning av påstand om at selskapet har et rettmessig krav på å inngå en festekontrakt
- Oversendt tilbudsunderlag til Mehamn Fiskeriservice AS for inngåelse av Festekontrakt
- Svertekampanje mot administrasjonen for å få medhold i saken hos politikerne
- Bobestyrer sin vurdering av saken
- Egen juridisk vurdering i saken
- Opprettelse av klausul i avtalen.

Under «Bakgrunn for saken» i kommunedirektørens saksutredning fremgår det at saken har vært orientert om til politisk ledelse ved TMU<sup>10</sup>, FSK<sup>11</sup> og KST<sup>12</sup>. Det er ikke i denne forbindelse opplyst hva nevnte forkortelser står for. Det henvises heller ikke til saksnummer. Senere i saksutredningen fremgår det imidlertid opplysning om at administrasjonen har informert politisk ledelse om saksbehandlingen underveis, både til kommunens tekniske utvalg, formannskapet og kommunestyrets medlemmer.

Under «Bakgrunn for saken» fremholdes det videre at politisk ledelse gjennom ovennevnte orienteringer har «hatt anledning til å avklare eventuelle spørsmål vedrørende prosessen, saksgangen og om der gjennomføres tilstrekkelig dialog med næringsaktørene som er involvert i saken». Senere i saksutredningen, under overskriften «Næringsaktørenes dialog med Gamvik kommune om saken», fremgår det at ettersom politisk ledelse har vært informert om saksbehandlingen underveis, har det vært mulig å stille spørsmål og gi føringer, noe som er gjort. Videre opplyses det at administrasjonen har lyttet til signaler med hensyn til prioritering av saken og gjennomføring av møter og dialog med ledelsen i Mehamn Fiskeriservice AS om mulighet og grunnlag for å inngå avtale, samt skaffe juridisk vurdering av saken. Det fremgår at kommunedirektør på bakgrunn av innspill fra formannskap og kommunestyret har initiert møte for å forsøke å forhandle på plass en avtale, men at dette i sin helhet skal ha blitt avslått av Mehamn Fiskeriservice AS. Det fremkommer imidlertid ikke når eller i hvilke saksnummer nevnte føringer, signaler eller innspill ble gitt av nevnte politiske organer. Det er heller vedlagt dokumentasjon som viser administrasjonens dialog med Mehamn Fiskeriservice AS. Når det gjelder den nevnte juridiske vurderingen, fremgår det ikke i saksutredningen informasjon om hvem som har gjort den eller innholdet i den. Nest siste overskrift i saksutredningen er «Egen juridisk vurdering i saken». Her følger det kun informasjon om at vurderingen ble fremlagt i formannskapet i et lukket møte. Dato for dette møtet eller saksnummer fremgår ikke. Videre følger det at grunnlaget for å lukke møtet ble gjort «jfr. §... i forvaltningsloven». Hjemmel er altså ikke oppgitt. Det fremkommer ikke informasjon om at kommunedirektøren mener det er grunnlag for å unnta den aktuelle juridiske vurderingen fra offentlighet i forbindelse med kommunestyrets behandling av aktuell sak. Av møteprotokoll fra kommunestyrets behandling fremgår det heller ikke opplysning om at deler av dette møtet ble lukket for fremleggelse av nevnte juridiske vurdering.

Om det konkrete saksforholdet fremgår det under «Saksopplysninger» at to næringsaktører har meldt behov for å inngå festekontrakt med kommunen om bruk av hjelleområdet på kommunal grunn på Holmen i Mehamn. Saksutredningen inneholder ikke en forklaring på hva en festekontrakt er. Den inneholder heller ikke en nærmere beskrivelse av det aktuelle hjelleområdet, herunder ved hjelp av kart eller tegninger, eller informasjon om eventuelle føringer for bruk av området i kommunens planverk. Under «Næringsaktørenes dialog med Gamvik kommune om saken» fremgår det at S.U.S Duncan Steel har oppgitt å ha behov for halve hjelleområdet for å anlegge/utvikle sitt konsept. Saksutredningen inneholder ikke informasjon om det konkrete konseptet, grunnlaget for det anførte behovet eller det omsøkte områdets konkrete lokalisering eller størrelse. Når det gjelder Mehamn Fiskeriservice AS fremgår det under overskriften «Vurderingen av saken angående hjellene på Holmen i Mehamn» at det er fremsatt en påstand om at de har behov for hele hjelleområdet, «ellers vil det ikke være grunnlag for selskapet å etablere planlagt drift ved det anlegget som er redegjort deres planer for». Det fremgår ikke nærmere informasjon om det aktuelle området, det omtalte anlegget eller selskapets planer for dette. I en vedlagt vurdering fra teknisk leder av videre

<sup>10</sup> Forkortelse for Teknisk- og miljøutvalget.

<sup>11</sup> Forkortelse for Formannskapet

<sup>12</sup> Forkortelse for Kommunestyret.

saksbehandling vedørende Mehamn Fiskeriservice AS, omtales nevnte påstand fra Mehamn Fiskeriservice AS om behov for hele hjelleområdet. Det er i saksutredningen ikke forklart hvorfor nevnte vurdering er vedlagt eller vist til informasjon i denne. I det vedlagte dokumentet viser teknisk leder til at det ikke foreligger noen «faktaopplysning i form av tall/mengder som underbygger [selskapets] påstand om dette». Det anbefales derfor at selskapet legger frem dokumentasjon som underbygger og tydeliggjør at de har behov for å bruke alle hjellene på Holmen til sin produksjon. Av saksutredningen for kommunestyret i sak 544/21 fremgår imidlertid ikke nærmere informasjon om grunnlaget for nevnte selskaps anførte behov for hele hjelleområdet. Kommunedirektørens vurdering av betydningen av at nevnte informasjon mangler sett i forhold til kommunestyrets grunnlag for å fatte vedtak i saken, fremgår heller ikke.

Av saksutredningen fremgår informasjon om at Mehamn Fiskeriservice AS hevder å ha rett til å inngå festekontrakt for hele hjelleområdet på Holmen, noe som bestrides av kommunedirektøren. Det er ikke vedlagt dokumentasjon som viser hva selskapet konkret har bedt om fra kommunen. Videre fremgår det at Mehamn Fiskeriservice AS er tilbudt å inngå en festeavtale for ca. halve hjelleområdet, noe selskapet skal ha avslått. Kommunedirektørens alternative innstilling i saken for kommunestyret går ut på at selskapet på nytt skal gis samme tilbud. Av den skriftlige saksutredningen fremgår det ikke at kommunedirektøren har utredet eventuelle konsekvenser for kommunen av at selskapet på nytt skulle avslå tilbudet fordi det ikke anses å være tilstrekkelig areal til å etablere planlagt virksomhet. Under overskriften «Oversendt tilbudsunderlag til Mehamn Fiskeriservice AS for inngåelse av Festekontrakt» vises det til avmerking/markering på vedlagt kart. I kommunedirektørens alternative innstilling vises det også til vedlagt kartskisse. Det aktuelle vedlegget består av et bilde av aktuelt område fra 2016. Overskriften på bildet er «Vedlegg markert område på eksisterende hjellegrunn som kan tilbys inngåelse av en festeavtale til Mehamn Fiskeriservice AS på Holmen i Mehamn, Gamvik kommune». På bildet er et område markert med rødt omriss. Verken av saksutredning eller nevnte vedlegg fremgår det mål eller ytterligere beskrivelser av området. Det er ikke på bildet markert hvilket konkret område som kommunedirektør vil tilby S.U.S Duncan Steel, jf. kommunedirektørens alternative innstilling.

Av saksutredningen fremgår det ikke nærmere beskrivelse av noen av de aktuelle næringsaktørene eller deres planlagte virksomhet som grunnlag for kommunestyrets vurdering. Under «Saksopplysninger» fremgår det at begge ovennevnte næringsaktører er bedt om å utarbeide og fremlegge forretningsplaner som beskriver og underbygger deres behov for bruk av hjelleområdet, samt at de har fått innvilget støtte fra næringsfondet til et forprosjekt for deres planer «som grunnlag for kommunal saksbehandling som vurdering av en avtale med Gamvik kommune». Saksutredningen inneholder imidlertid ikke opplysninger om selskapenes konkrete planer for aktuelt område.

Når det gjelder S.U.S Duncan Steel fremgår det under overskriften «Næringsaktørenes dialog med Gamvik kommune om saken» at det er gjennomført en forhåndskonferanse for planer om utvikling av bedrift og tomt i Mehamn, hvor det også ble redegjort for selskapets utarbeidede planer for utvikling av næringsvirksomhet «som har sin tilknytning til behov også for omsøkt hjelleområde på Holmen i Mehamn». Det fremgår at konseptet som S.U.S Duncan Steel planlegger er arealmessig dobbelt så stort som det Mehamn Fiskeriservice har fremlagt, men som nevnt fremgår det ikke konkrete opplysninger om noen av konseptene.

Når det gjelder Mehamn Fiskeriservice AS fremholder kommunen i saksutredningen at selskapet ikke har sendt kommunen søknader i forbindelse med utvikling av «næringsbygget

eller arealer rundt dette», noe selskapet mener å ha gjort uten at kommunen har besvart deres henvendelser. Dette forklares ikke nærmere. Verken omtalt bygning eller arealer rundt, beskrives. Revisor har blant annet mottatt dokumentasjon som viser at Mehamn Fiskeriservice AS den 21.4.21 søkte om konkret tilleggstomt i henhold til vedlagte kartskisse. Arealbehovet ble nærmere begrunnet med størrelse på nytt lagerbygg og nedkjøring og container-transport, og det ble opplyst at det nye lagerbygget var en del av det mekaniske tørkeriet for biprodukter og fisk som ble etablert i det produksjonsanlegget som tidligere var Nordkyn Seafood AS. Videre ble det opplyst at selskapet ville søke statsforvalteren om godkjenning for utfylling av masser og at de tok sikte på byggestart dette året. Selskapet ba samtidig kommunen om å vurdere å stå for utfylling og tilrettelegging av området, med begrunnelsen at det må anses som et framtidig industriområde. Revisor registrerer at det i kommunedirektørens saksutredning ikke er opplyst om nevnte søknad eller gjengitt informasjon som fremkommer i denne.

Om kommunens dialog med Mehamn Fiskeriservice AS fremkommer det av saksutredningen at det er gjennomført tre avklaringsmøter med Mehamn Fiskeriservice der behovet for hjelleområdet på Holmen blant annet er forsøkt klarlagt, men det fremgår ikke konkret informasjon om hva som ble formidlet under disse møtene. Kommunedirektør fremholder i saksutredningen at det ikke har kommet noen statusrapport fra selskapets arbeid med en plan for sin næringsutvikling, herunder opplysninger om det er grunnlag for investorer for å komme inn i selskapet. Som vedlegg til kommunedirektørens saksutredning følger som nevnt teknisk leders vurdering av videre saksbehandling vedrørende Mehamn Fiskeriservice AS, uten at det noen steder i utredningen er vist til denne. Det fremgår her at selskapet gjennom det ovennevnte forprosjektet skulle avklare grunnlaget for å etablere en ny fabrikk for kunstig tørking av fiskeriprodukter. Videre fremgår det at prosjektet innbefattet et vesentlig utfyllingsområde som det skulle søkes tillatelse fra statsforvalteren om, samt at det fra selskapets side var skissert at kommunen skulle stå for utfylling og tilrettelegging av dette. Revisor gjenkjenner denne informasjonen fra ovennevnte søknad fra Mehamn Fiskeriservice AS, men den fremgår altså ikke av selve saksutredningen. Teknisk leder anbefalte i sin vurdering å avvente svar fra forprosjektet før videre behandling, da han mente at utfallet ville ha stor betydning for om dette var en forsvarlig og bærekraftig investering for fremtiden, både bedrifts- og samfunnsmessig. I sin vurdering pekte han også på at en utbygging av «denne størrelse» ville kreve betydelig kapital i selskapet for å kunne gjennomføres, at selskapet var nylig oppstartet og at det ville være avhengig av investorer som var villige til å satse på prosjektet for å kunne gjennomføre det. Videre viste han til at det fra selskapets side var uttalt at det skulle innhentes kapital gjennom salg av eierandeler i selskapet. Revisor registrerer at det ikke fremgår opplysninger om noe av det nevnte i selve saksutredningen, som heller ikke inneholder henvisning til opplysninger i vedlegget. På bakgrunn av det nevnte, anbefalte teknisk leder i sin vurdering at selskapet fremla en finansieringsplan for utbyggingen før videre behandling av saken, da dette vil gi et klart signal til kommunen med hensyn til om det var en forsvarlig og bærekraftig investering av fremtiden. Det er heller ikke opplysninger om finansieringsplan i saksutredningen eller en vurdering på grunnlag av slik plan. I saksutredningen fremholdes det at Mehamn Fiskeriservice AS skal ha blitt invitert til å presentere seg for kommunestyret, men at selskapet ikke i denne forbindelse ga informasjon om hvordan de skulle jobbe frem sine planer eller vise måloppnåelse i prosessen med å innhente investorer som kunne være med å realisere deres planer. Flere steder i saksutredningen fremholdes det at Mehamn Fiskeriservice har motarbeidet dialog med administrasjonen for å få fremdrift i saksutredning og sakshandling, og dermed har brutt sin plikt til å medvirke til saksbehandlingen. Kommunedirektørens vurdering av det nevnte sett i forhold til kommunestyrets grunnlag for å treffe vedtak i saken, inngår ikke i saksutredningen.

Saksutredningen omhandler for øvrig spørsmålet om Mehamn Fiskeriservice kan høres med at de har rett på festekontrakt med Gamvik kommune knyttet til hele det aktuelle hjelleområdet på Holmen i Mehamn. Under «Saksopplysninger» fremholdes det at selskapet har «krevd at de har overtatt en mulig muntlig avtale ved å ha kjøpt opp konkursboet etter Gamvik Seafood AS», noe kommunedirektøren har bestridt. Det er i saksutredningen ikke omtalt eller vedlagt dokumentasjon som viser selskapets anførsler ovenfor kommunen og grunnlaget for disse. Under «Næringsaktørenes dialog med Gamvik kommune om saken» fremgår det at det «er motstridt til bobestyrer og oppkjøp av boet etter at Nordkyn Seafood AS gikk konkurs, at det ikke kan konkluderes med at de har en rett til å kunne overta hjellene og hjelleområdet ut fra den dokumentasjon som er fremlagt i saken fra Mehamn Fiskeriservice AS på forespørsel om dette». I saksutredningen vises det altså til to ulike selskaper som Mehamn Fiskeriservice AS hevder å ha overtatt nevnte rettigheter fra. Opptak fra det aktuelle kommunestyremøtet viser at daværende kommunedirektør under møtet opplyste at det var tale om feilskrift når to ulike selskapsnavn ble benyttet i den skriftlige saksutredningen. Revisor oppfattet at det er sistnevnte selskapsnavn som er korrekt. Det fremgår under sistnevnte overskrift at Mehamn Fiskeriservice AS mener å ha en rettighet til det nevnte «ut fra bobestyrers saksbehandling hvor det fremkommer at der foreligger en muntlig avtale for bruk av hjelleområdet. Denne muntlige avtalen mener bobestyrer kan overdras som en verdi og en rettighet som følger med i et videresalg av konkursboet». Under overskriften «Bobestyrer sin vurdering av saken» fremgår at det ved konkursen hevdes at selskapet har oppført eierskapet til hjellene og rettighetene til hjelleområdet som en verdi for selskapet og at grunnlaget for bobestyrers vurderinger er det selskapet selv oppgir og hva de vurderer som verdiene i selskapet. Av saksutredningen fremgår ikke opplysning om det rettslige grunnlaget for nevnte overføring av rettighet eller kommunedirektørens selvstendige vurdering av saksforholdet opp mot dette.

Det fremgår under overskriften «Næringsaktørenes dialog med Gamvik kommune om saken» at kommunen ikke kan anse det som dokumentert at en muntlig avtale har fulgt med ved oppkjøp av det nevnte boet og at det er bestridt at det kan konkluderes med at Mehamn Fiskeriservice AS har rett til å overta aktuelle hjeller og hjelleområde ut fra den dokumentasjonen som er fremlagt i saken. Under «Saksopplysninger» fremholdes at selskapet på anmodning ikke har fremlagt skriftlig avtale, slik at kommunedirektør antar at dette ikke foreligger. Kommunedirektør viser til at det hevdes å foreligge en muntlig avtale om bruk av hjellegrunn og oppsett av hjeller, men fremholder at det er vanskelig å dokumentere dette og at det foreligger motstridende opplysninger. Det opplyses at «forhenværende eier av Gamvik Seafood AS» hevder at avtale kan dokumenteres ved vedtak i sak 95/0097 for formannskapet. Det vises ikke i denne forbindelse til vedlagte notat fra Oddvar Jenssen, tidligere eier av Nordkyn Seafood AS, hvor blant annet etablering av selskapet, aktuelt hjelleområde og hjeller, nevnte formannsapsvedtak og forretningsplaner, omtales. Ikke noen steder i saksutredningen vises det til det vedlagte notatet, og det fremgår ikke opplysninger om hvorfor aktuelt notat er vedlagt. Revisor er kjent med at styreleder i Mehamn Fiskeriservice AS sendte e-post til kommunen 20.4.21 med kopi av et formannsapsvedtak av 15.06.95 vedlagt, der det ble anført som klart ut fra vedtaket at «SUS v/ Oddvar Jensen (Nordkyn Seafood AS) får festet grunn - samt bruksrett til nødvendig grunn for å kunne drive fiskeriindustri». I e-posten ble det fremholdt at det dermed var fremskaffet et skriftlig grunnlag for avtale mellom Gamvik kommune og Nordkyn Seafood AS for bruksrett til den grunnen som hjellene står på. På denne bakgrunn ba Mehamn Fiskeriservice fortsatt om blant annet at kommunen og selskapet startet arbeidet med å få på plass en skriftlig avtale som tok hensyn til de forhold de hadde diskutert, herunder at Mehamn Fiskeriservice fikk leie den grunn som deres hjeller stod på via en festeavtale. Den nevnte e-posten er ikke omtalt i eller vedlagt kommunedirektørens saksutredning, ei heller det vedlagte formannsapsvedtaket fra 1995. Under

«Saksopplysninger» kommenterer kommunedirektør til vedtaket i sak 95/007 at han ikke kan se at det av saken fremkommer at det skulle inngås en festeavtale angående hjelleområdet, men at det kun var snakk om «Aarsæter-anlegget og grunnen tilhørende det». Videre at saken kun blir «en skjønnsvurdering ut fra det som er argumentert i saken fra saksutredningen gjort av [kommunedirektør].» Det aktuelle formannskapsvedtaket omtales så nærmere senere i saksutredningen.

Videre under «Saksopplysninger» gjengis lov om tomtefeste § 5 om festeavtale. Det redegjøres ikke i denne forbindelse for hva tomtefeste er eller nevnte lovs anvendelsesområde, som omhandles § 1 i nevnte lov. Revisor vil vise til at det av nevnte lovbestemmelse følger at loven gjelder «feste (leige) av grunn til hus som festaren (leigaren) har eller får på tomte.» Videre at «[i]nn under lova går óg bruksrett til grunn som skal nyttast til veg, bilplass, hage eller liknande i samband med hus på festetomte [...]». I siste del av bestemmelsen presiseres det at loven ikke gjelder «grunnleige der hovudføremålet er anna enn hus og bruk i samband med hus». Saksutredningen inneholder ikke en redegjørelse for de faktiske forhold som er relevant for om den nevnte loven kommer til anvendelse, ei heller for kommunedirektørens vurdering av hvorfor det aktuelle saksforholdet anses å falle inn under lovens anvendelsesområde. Av bestemmelsen i lov om tomtefeste § 5, som gjengis i saksutredningen, fremgår det blant annet at avtale om tomtefeste i utgangspunktet skal gjøres skriftlig. Videre fremgår det i hvilke tilfeller partene likevel er bundet selv om skriftlig avtale ikke foreligger, herunder når fester i samsvar med en muntlig avtale har «teke over festet utan motsegn frå bortfestaren ved å ta til med arbeid på tomte eller på annan måte», og at hver av partene i så fall har krav på å få satt opp avtalen skriftlig. Det fremgår også av nevnte bestemmelse hva som skal gjøres så snart partene har inngått en avtale, herunder at bortfesteren skal gjøre det som trengs for å fremsette krav om «turvande martrikkelføring». Om kostnader med dette og gjennomføring av avtalen ellers, vises det til bestemmelse i annen lov. Saksutredningen inneholder ikke en nærmere forklaring på hvordan lovteksten i nevnte bestemmelse skal forstås, ei heller kommunedirektørens vurdering av saksforholdet opp mot nevnte bestemmelse. Lov om tomtefeste inneholder for øvrig bestemmelser om blant annet festetid, oppsigelse og festeavgift mv., men disse bestemmelsene er ikke omtalt i kommunedirektørens saksutredning.

Under overskriften «Lovanvendelse» i saksutredningen redegjøres det så for utgangspunktet i norsk rett om at det ikke gjelder formkrav til avtaler og at avtale følgelig kan anses inngått når det foreligger «klare partsutsagn eller andre forhold som underbygger at partene har ment å binde seg til et avtaleforhold, eller den ene part har handlet slik at medkontrahenten har rimelig grunn til å tro at avtale er inngått». Det henvises ikke til rettskilder i denne forbindelse. Deretter følger det at avtale om tomtefeste etter lov om tomtefeste § 5 er eksempel på avtale som krever skriftlighet. Det gis i denne forbindelse ikke noen nærmere forklaring på hvordan nevnte regelsett forholder seg til hverandre. Videre fremgår det at Høyesterett i flere avgjørelser ut fra en konkret vurdering har lagt til grunn at partene blir bundet når de er blitt enige om alle vesentlige punkt i en avtale selv om ikke alle forhold er avklart og undertegnet avtale ikke foreligger. Det henvises ikke til konkrete høyesterettsavgjørelser. Endelig følger det under «Lovanvendelse» at muntlige avtaler imidlertid står bevismessig svakt og at, i tilfeller der det er uenighet om hvorvidt det er inngått en avtale eller om hva avtalen omfatter, kan bevis i form av vitner eller dokumentasjon på avtale være avgjørende. Det vises ikke til rettskilder i denne forbindelse.

Under overskriften «Vurdering av saken angående hjellene på Holmen i Mehamn» fremgår følgende tre punkter:

1. Det er fremsatt en påstand om at selskapet har et rettmessig krav på å inngå en festekontrakt
2. Det er fremsatt en påstand om at de har behov for hele hjelleområdet, ellers vil det ikke være grunnlag for selskapet å etablere planlagt drift ved det anlegget som er redegjort deres planer for
3. Det er fremsatt påstand om at selskapet har et rettmessig krav på hjellene som står på Holmen.

Det er kun punkt 1 ovenfor som utredes av kommunedirektør, jf. overskriften «Utredning av påstand om at selskapet har et rettmessig krav på å inngå en festekontrakt». Under denne overskriften omtaler kommunedirektør først informasjon i saksfremlegg og vedtak i formannskapssak 80/94. Selve saksfremlegget eller vedtaket fra 1994 er ikke vedlagt. Kommunedirektør redegjør for planer som Mehamn Fiskeindustri AS (SUS) skal hatt og hva som skal ha fremgått av nevnte saksutredning og vedtak om selskapets anledning til bruk av hjeller og hjelleområde. Relevansen av nevnte sak om Mehamn Fiskeriindustri AS, forklares ikke nærmere. Det fremgår ikke konkret informasjon om hvilket hjelleområde og hvilke hjeller det er tale om. Aarsæter-eiendommen/bruket nevnes, men det gis ingen informasjon om lokalisering eller annet som kan forklare relevansen av at dette trekkes frem. Kommunedirektør viser til spredte sitater og informasjon fra nevnte saksutredning og vedtak. Han vurderer så hvordan dette må forstås og legger til grunn at nevnte aktør ble gitt anledning til å benytte deler av omtalt hjelleområde. Videre fremholder han at «[u]t fra saksutredningen og vurderingen gjort den gangen av både selskapet og [kommunedirektøren] ift. behov for andel av hjelleområdet, er det viktig å ha en tanke for hvordan bruken var den gangen sett opp mot hvordan bruken av – og behovet for – andel av hjelleområdet nå. Altså, det er interessant for [kommunedirektøren] å se på hvor sannsynlig det er at behovet er større i dag enn den gang ift. produksjonsmetodene som vil være ganske forskjellige». Kommunedirektørens saksfremlegg inneholder ikke nærmere utredning av nevnte forhold.

Videre viser kommunedirektør til at det i sak 95/ 0023 ble «saksutredet [...] at vedtak i sak 80/94 måtte opphøre ettersom intensjonene bak vedtaket om oppstart av Mehamn Fiskeindustri AS v/ Melkild ikke ble realisert.» Kommunestyret ville derfor «gi et vedtak og gå positivt inn for Bacalao Nord AS sine planer om oppstart av fiskeriindustri i Mehamn». Videre fremgår det at det vedtas at kommunen stiller seg villig til å stille Aarsæterbruket til selskapets disposisjon i form av en festekontrakt på en nærmere avgrenset del av eiendommen under visse forutsetninger. Det forklares ikke hvilken aktør eller eiendom det er snakk om, og det fremgår ikke hvilken del av eiendommen tilbudet gjaldt eller hvilke forutsetninger som konkret ble angitt. Kommunedirektør fremholder kun at det i vedtaket ble avgrenset til «anlegg og kaiområde» og at det i vedtaket ikke ble omtalt noe om disponering av hjelleområdet. Følgende nest siste avsnitt siteres i tillegg: «Et moment i denne sammenheng er at kommunen ikke ønsker å båndlegge hele området på Holmen til disposisjon for Bacalao Nord». Det fremgår videre at følgende ble tatt inn i kommunens vedtak: «Det aktuelle området som det inngås festekontrakt på begrenses til nødvendig arealbehov for planlagt utbygging» og så at videre forhandlinger overlates til formannskapet. Kommunedirektør kommenterer til dette vedtaket at hjelleområdet ikke er nevnt i saksutredningen som lå til grunn for ovennevnte vedtak. Verken saksutredning eller vedtak i sak 95/0023 er vedlagt kommunedirektørens saksutredning i denne saken, og kommunedirektør forklarer ikke relevansen av vedtaket sett i forhold til det kommunestyret skal vurdere.

Kommunedirektør går så over til formannskapssak 95/007. Heller ikke dette vedtaket er vedlagt saksutredningen til kommunestyret. Som tidligere nevnt opplyses det i saksutredningen at



«forhenværende eier av Gamvik Seafood AS» hevder at avtale om feste av aktuelt hjelleområde kan dokumenteres ved nevnte vedtak. Til saksutredningen er det vedlagt et notat fra Oddvar Jenssen av 21.9.21, som revisor antar er forhenværende eier av Nordkyn Seafood AS. Vi har som nevnt sett gjennom fra kommunestyrets behandling av sak 544/21, der det fra administrasjonens side opplyst at det var tale om feilskrift der annet selskapsnavn ble benyttet. I det nevnte notatet fremholdes det at formannskapet ved vedtak fra juni 1995 overlot hjelleområdet på Holmen til Nordkyn Seafood AS mot at en ivaretar området. Som nevnt tidligere er ikke det nevnte notatet omtalt noe sted i saksutredningen. Heller ikke e-post av 20.4.21 fra Mehamn Fiskeriservice AS der nevnte vedtak påberopes som grunnlag for at avtale er inngått, er som nevnt omtalt eller vedlagt.

I kommunedirektørens saksutredning siteres følgende fra ovennevnte formannskapssak: «Formannskapet gir administrasjonen fullmakt til å utstede festekontrakt mellom SUS v/Oddvar Jensen og Gamvik kommune for feste av grunn til driftsbygninger – samt bruksrett til nødvendig grunn i forbindelse med oppstart av fiskeriindustri ved Aarsæther-anlegget i Mehamn.» Videre gjengis det at Jensen skal ha opplyst at et punkt i kommunestyrevedtaket hvor «SUS» tilbys leie av bygningene samt et avgrenset område til utbyggingsplanene er realisert, er til hinder for igangsetting av utbyggingen ved Aarsæther og at det måtte utstedes en festekontrakt hvor festetid ble satt til 30 år hvis «SUS» skulle oppnå nødvendig finansiering. Kommunedirektør gir ikke noen nærmere forklaring knyttet til det nevnte. Han fremholder bare at det i saksutredningen til nevnte sak kun er drøftelser omkring «driftsbygningene», før han går over til administrasjonens slutning av det nevnte, som er at «det er aldri tema eller snakk om feste av hjellegrunnen som del av beslutningene som hverken kommunestyret, formannskapet eller SUS v/Oddvar Jensen fremlegger i saken gjennom de vedtak som blir gjort her. Det er gjennomgående kun snakk om anleggene og grunnen rundt bygningene på Holmen». Når det gjelder behandling og vedtak i sak 95/0097 nevner han videre:

- Igjen så nevnes ikke Hjellegrunn i dette vedtaket heller;
- Det finnes ingen papirer på at det ble utstedt festekontrakt i det hele tatt;
- Det nevnes kun at formålet det skal inngås festeavtale for, er til bruk av grunn og driftsbygninger (dvs. kun festeavtale vedrørende selve driftsbygningene og rundt disse);
- Vurderingen av saken er også gjort ut fra offentlighetsloven § 15 andre ledd
- En total bruksrett som bare har som funksjon å holde andre mulige næringsutøvere borte, vil neppe bli opprettholdt av domstolene uten sterke beviser.

Videre fremgår det følgende: «En annen sak er at det her omtales i saken å overdra en rettighet til et ukjent og ikke navngitt rettsobjekt, når denne gis til SUS v/Oddvar Jenssen. Er det da gitt til en person eller en bedrift? Navnet på bedriften kommer aldri frem i saken, eller i løpet av en flere måneder lang prosess, hvor det heller aldri framkommer noen avtale med noen». Betydningen av det siste kommenteres ikke nærmere av kommunedirektør i saksutredningen.

Under overskriften «Oppsummert» skriver kommunedirektør så følgende:

- Det er ikke inngått noen form for vedtak eller inngått festeavtaler for bruk av hjellegrunnen;
- Alle og enhver har kunnet ta seg til rette for bruk av hjelleområdene på Holmen i Mehamn;
- Det er ut fra saken slik å forstå at Oddvar Jensen personlig eller gjennom et selskap kan ha tatt seg til rette (mer enn andre), uten avtale og brukt deler av området, ved også å oppføre egne/eget selskaps fiskehjeller og brukt disse over mange år uten å bli krevet festeavgift for bruken av den kommunale grunnen disse stod på;

- Det er også slik å forstå at SUS v/Oddvar Jensen heller ikke har hatt noen festekontrakt med FEFO på den grunn som han/hans selskap har brukt aktivt på Normannset over mange år uten å bli krevet festeavgift for denne bruken;
- Kravet til en total bruksrett i dette tilfellet anses kun å være å holde andre næringsutøvere borte.

Under overskriften «Svertekampanje mot administrasjonen for å få medhold i saken hos politikerne» i saksutredningen fremgår det flere påstander om kritikkverdig opptreden fra Mehamn Fiskeriservice AS sin side under administrasjonens behandling av saken, uten at det er vedlagt dokumentasjon som understøtter disse påstandene. Tilsvarende påstander fremgår under overskriften «Næringsaktørens dialog med Gamvik kommune om saken». Under førstnevnte overskrift fremgår det også følgende synspunkter:

- Administrasjonen har sagt og ment at «kommunen er mulig eiere av hjellene, hvis man skal oppfatte påstandene i den omtalte «mulig muntlige avtalen» som visstnok skal ha blitt inngått i 1995 – eller, slik man visstnok skal forstå avtalen som aldri ble inngått i 1995 (hvor dette med hjellene aldri er blitt nevnt).»
- Kommunen er mulige eiere, hvis det er riktig at «man skulle få leie hjelleområdet vederlagsfritt mot å vedlikeholde hjellene som stod der og holde området i hevn på en god måte.»
- Kommunedirektør tolker i så fall at «hjellene og hjelleområdet skal overtas av konkursboet slik det står da man må anse at hjellene også er vedlikeholdt slik man skulle ut fra avtalen, men at der ikke er gitt noen aktiv tillatelse- men mer en stilltiende aksept for at man brukte området ut fra den støyen som ble rundt saken i 1995 og i etterkant, så man har vel bare latt de som vil benytte området uten å bryte inn som eier og offentlig forvalter, mest fordi man var fornøyd med at området ble benyttet for å skape aktivitet og arbeidsplasser i Mehamn, som jo var intensjonen og formålet med hjellene og hjelleområdet. Men, det ble aldri inngått og/eller gitt aksept for at selskapet hadde en ensidig rett til området, og derav heller ikke nå kan påberope seg en rett til å selge denne rettigheten videre som en verdi i selskapet ved konkursen.»

Når det gjelder konkret forslag til innhold i tilbud om festekontrakt, jf. kommunedirektørens alternative innstilling, er det informasjon om dette under overskriften «Oversendt tilbudsunderlag til Mehamn Fiskeriservice AS for inngåelse av Festekontrakt». Etter ovennevnte overskrift knyttet til svertekampanje, samt egen juridiske vurdering som er omtalt tidligere i rapporten, er det også en overskrift om opprettelse av klausul i avtalen som er relevant i denne forbindelse.

Under overskriften «Oversendt tilbudsunderlag til Mehamn Fiskeriservice AS for inngåelse av Festekontrakt» kommer overskriften «Forslag til avtalepunkter for inngåelse av en leieavtale/festeavtale av hjellegrunn på Holmen i Mehamn, Gamvik kommune. Deretter følger det at kommunen vil rette en forespørsel til Mehamn Fiskeriservice AS for å se om det kan være grunnlag for å komme frem til en løsning i saken. Det følger så et punktvis utkast som kan danne grunnlag for en eventuell avtale under underoverskriften «Avklaringsliste // momenter til avklaring som utkast til løsning av saken». Første punkt er at det inngås avtale om leie av ca. halve området av dagens hjelleområde på Holmen i Mehamn. Det vises til området som er avmerket/markert på kart, jf. vedlagt bilde som er omtalt tidligere i rapporten. Videre er det blant annet punkter om at selskapet skal holde området i god hevd og hjelleområdet ryddig, at det settes oppsigelsesfrist i henhold til norm for denne type avtaler, at alle eksisterende hjeller som står på kommunal tomt på Holmen kan overtas vederlagsfritt av

Mehamn Fiskeriservice AS og at «norm leiesum» legges til grunn for inngåelse av leie-/festeavtale. Det redegjøres ikke for hva som er norm for hverken oppsigelsesfrist eller leiesum, ei heller en vurdering av dette sett i forhold til kommunens interesser. Som nevnt tidligere i rapporten, inneholdt saksutredningen ikke kart, tegning eller bilde der området som kommunedirektøren ville tilby S.U.S Duncan Steel, er markert.

Under overskriften «Klausuler for at ovennevnte punkter skal kunne inngås som grunnlag for en avtale mellom Gamvik kommune og Mehamn Fiskeriservice» fremgår at avtalen skal kunne sies opp av kommunen innen seks måneder etter innsendte søknader er behandlet «om det da ikke er igangsatt aktivitet i.h.h.t fremlagte planer for drift mht. utvikling av Mehamn Fiskeriservice sitt eget industrianlegg for fisk, i tilknytning til drift av også også hjellene [...]». Det forutsettes videre at partene blir enige og signerer avtale innen konkret dato og at leieavtale vil opphøre ved endring av drift, nedlegging av selskapet eller konkurs av selskapet. Det fremholdes at selskapet kan komme med konkrete forslag til justering av enkelte av de nevnte punkter, samtidig som det legges til grunn at man er uenig i alle punktene i løsningsforslaget dersom en part er uenig i ett av punktene og at enighet om inngåelse av leieavtale bare er gyldig hvis alle punktene i utkastet godtas.

Under «Opprettelse av klausul i avtalen» til slutt i saksutredningen fremgår det at avtalen skal inneholde klausul om at leietaker av hjelleområdet må ha startet opp «virksomhet som det vises til i planen det er søkt på bakgrunn av mht. utvikling av selskap, anlegg og produksjon innen 12 måneder fra inngåelse av festeavtale [...], og senest innen 18 måneder fra dato hvor dette vedtas av Gamvik kommunestyre.»

#### 6.2.7 Behandling og kommunestyrets vedtak

Det fremgår av protokoll fra kommunestyrets behandling av saken at kommunedirektør og teknisk leder orienterte nærmere og besvarte spørsmål. Revisor har sett gjennom opptak fra behandling av saken, og det fremkom ikke ytterligere saksopplysninger som vi har funnet grunn til å referere i rapporten.

Kommunestyret fattet følgende enstemmige vedtak i sak 544/21:

«Til grunn for saken ligger en oppfatning om at Formannskapetets vedtak i sak 97 i 1995 samt Nordkyn Seafoods bruk og utvikling av hjellområdet på Holmen i over 20 år har gitt eierskap til hjellmaterialet og var så ledes en del av konkursboet og nå overtatt av Mehamn Fiskeriservice AS.

1. Henvendelse fra Mehamn Fiskeriservice AS om leie av eksisterende hjellområde på kommunal grunn til næringsvirksomhet på Holmen i Mehamn må imøtekommes.
2. Andre forhold knyttet til Mehamn Fiskeriservice AS sin etablering på Holmen, så som søknad om utvidelse av tomt for utbygging samt søknad om flytting av eksisterende fyllingskant må også imøtekommes snarest av Gamvik kommune.
3. Gamvik kommune må i dialog med S.U.S Duncen Steel utarbeide en leieavtale for annet egnet område, jfr. industriområder i arealplan som vil dekke selskapets formål.
4. For begge aktører settes en tidsfrist på 18 måneder for oppstart av planlagt næringsvirksomhet. Overholdes ikke denne fristen vil kommunen kunne oppheve leieavtalene og områdene frigis til annen interessent eller virksomhet.
5. Leieavtalen skal legges fram for og godkjennes av Formannskapet så snart som mulig og innen 28. oktober 2021.

## Avtale mellom Gamvik kommune og Mehamn Fiskeriservice AS

1. Avtalen gjelder dagens hjellegrunn på Holmen.
2. Oppmåling av tomten må gjennomføres.
3. Tomten skal kun benyttes til næringsformål herunder fiskerinæring.
4. Tomten skal kun bebygges med hjeller til henging av fisk. Annen bebyggelse tillates ikke.
5. Feste kontrakten skal tinglyses.
6. Festeavgiften beregnes i henhold til FEFO sin beregningsmetode.
7. Mehamn Fiskeriservice AS dekker kostnadene ved oppmåling og tinglysning.
8. Avtalens varighet er på 25 år.
9. Mehamn Fiskeriservice AS er ansvarlig for grunnen/tomten holdes ryddig i hele festeperioden.
10. Mehamn Fiskeriservice AS stiller seg positiv til at en tenkt tursti kan etableres mot Mehamn elva.
11. Mehamn Fiskeriservice AS forplikter seg til å ta området i bruk innen 18 måneder, hvis ikke kan Gamvik kommune heve avtalen.
12. Øvrige forhold i denne avtalen reguleres av Tomtefesteloven.
13. Ved mislighold av avtalens respektive punkter, kan Gamvik kommune heve avtalen.»

*6.2.8 Status i saken*

Den 11. november 2021 i sak 556/21 vedtok kommunestyret midlertidig avtale om disponering av grunn til fiskehjeller. Avtalen er datert 21. november 2021 og signert av daværende kommunedirektør i Gamvik kommune og styreleder i Mehamn Fiskeriservice AS. I avtalen vises det til kommunestyrets vedtak i sak 544/21 om at det skal inngås avtale med Mehamn Fiskeriservice AS om feste av aktuelt hjelleområde. Videre til at Gamvik kommune inngår midlertidig avtale ut fra de tretten ovennevnte avtalepunktene i kommunestyrets vedtak. På denne bakgrunn ble følgende midlertidige avtale inngått:

1. Inntil festeavtale blir inngått gis Mehamn Fiskeriservice AS vederlagsfri disposisjonsrett til det området på Holmen som i dag er bebygd med hjeller.
2. Disposisjonsrettens innhold og partenes rettigheter og plikter for øvrig, reguleres av de punktene som er inntatt ovenfor fra kommunestyrets vedtak 7. oktober 2021 i sak 544/21.
3. Denne avtalen løper frem til festeavtale blir inngått.

Revisor har fått opplyst at det fortsatt ikke er inngått endelig avtale mellom Gamvik kommune og Mehamn Fiskeriservice AS om leie av aktuelt hjelleområde. Etter det opplyste er status i saken at Gamvik kommune har mottatt rekvisisjon av kartforretning fra Mehamn Fiskeriservice AS og at oppmåling av tomt er bestilt. Videre opplyses det at Gamvik kommune har bedt Mehamn Fiskeriservice AS om å utarbeide forslag til avtale basert på kommunestyrets vedtak i sak 544/21.

Når det gjelder S.U.S Duncen Steel, har revisors kontaktperson opplyst at det ikke fremgår av arkivet at det har vært kontakt mellom Gamvik kommune og denne aktøren i etterkant av kommunestyrets vedtak i sak 544/21.

### 6.2.9 Revisors vurderinger

Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at kommunedirektøren måtte påse at utredning av sak 544/21 om leieavtale om hjellegrunn på Holmen i Mehamn ga kommunestyret et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, *i liten grad er oppfylt*.

Ved vurderingen har revisor vektlagt at det juridiske grunnlaget for kommunestyrets avgjørelse, ikke fremstår som tilstrekkelig utredet. Etter revisors syn mangler kommunedirektørens saksutredning relevant informasjon både om regelverk og planverk av betydning for saken.

Revisor har videre lagt vekt på at kommunedirektørens saksutredning mangler vesentlige faktaopplysninger. I saksutredningen er det vist til tidligere relevante saker uten å oppgi saksnummer, men revisor vurderer at en henvisning til disse uansett ikke ville vært tilstrekkelig. I de fleste tidligere saker var det gitt muntlige orienteringer uten at skriftlig saksutredning var utarbeidet og uten at det var protokollført hva det ble orientert om. Kommunedirektøren kan ikke basere seg på at kommunestyret har fått vesentlig informasjon om sakens faktum gjennom tidligere, muntlige orienteringer i ulike politiske organ. En skriftlig saksutredning for teknisk- og miljøutvalget (TMU) inneholdt riktignok relevant informasjon om deler av saksforholdet, men det ble ikke henvist til aktuelt saksnummer i kommunedirektørens saksutredning for kommunestyret, og en henvisning til tidligere behandling i nevnte organ ville uansett ikke vært nok all den tid alle sentrale faktaopplysninger må innarbeides i saksutredningen til kommunestyret.

Når det gjelder kommunedirektørens bruk av vedlegg, vil revisor påpeke at to dokumenter var vedlagt uten at disse var omtalt. Også dette utgjør etter revisors syn mangler ved saksutredningen.

Videre inneholdt saksutredningen kommunedirektørens tolkning av gamle politiske vedtak, men selve vedtakene var ikke fremlagt. Da vurdering av informasjon i nevnte vedtak kunne få sentral betydning for kommunestyrets avgjørelse, mener revisor at aktuelle vedtak skulle vært fremlagt i sin helhet som vedlegg til saksutredningen.

Ved vurderingen har revisor også sett hen til at ulike løsningsalternativer for bruk av aktuelt hjelleområde ikke er belyst i kommunedirektørens saksutredning, herunder at verken økonomiske eller administrative konsekvenser av ulike løsningsalternativer er omtalt. Saksutredningen inneholder heller ikke en vurdering der fordeler og ulemper ved ulike løsninger inngår. Kommunedirektørens vurderinger fremstår derimot som ensidige og subjektive, og vurderinger er i all hovedsak knyttet til spørsmålet om Mehamn Fiskeriservice AS kan anses å ha festerett til hele det aktuelle hjelleområdet. I saksutredningen skilles det heller ikke mellom faktiske opplysninger og vurderinger.

### 6.3 Saksutredningen i kommunestyrets sak 543/21

#### 6.3.1 Innledning

Av innkalling til møte den 7.10.21 fremgår det at tittel på kommunedirektørens saksfremlegg i sak 543/21 er følgende: «Brøytekontrakt fylkesveier 2021»

Under «Bakgrunn for saken» i kommunedirektørens saksutredning fremgår det at Troms og Finnmark fylkeskommune (TFFK) i sin kontraktstrategi for drift og vedlikehold fylkesveger gjeldende fra 2021 (FT 923/20), har fastsatt at «Kontraktstrategien skal gi mulighet til å inngå samarbeid med andre vegeiere, herunder kommuner, for å samkjøre drift og vedlikehold der dette er mulig. Også for andre områder hvor vi har felles interesser.» Videre følger det at TFFK i tråd med dette har hatt dialog med kommuner hvor det ligger til rette for samarbeid med hensyn til drift av vegnettet.

Under overskriften «Saksopplysninger» i kommunedirektørens saksfremlegg, fremgår det videre at saken har sitt opphav i kommunestyresak 520/21, som etter det opplyste var en investeringssak der grunnlaget blant annet var en henvendelse fra fylket med ønske om å inngå en kontrakt om brøyting av de fylkeskommunale veiene innenfor bommene i Mehamn, Gamvik og på Skjånes. Det fremgår at investeringssaken ikke ble vedtatt og brøyteavtalen følgelig ikke behandlet i aktuelt møte, samt at brøyteavtalen senere ble fremmet som orienteringssak for kommunestyret<sup>13</sup> den 23.09.21. Administrasjonen ble da pålagt å fremme saken som egen sak til ekstraordinært kommunestyre 07.10.2021.

#### 6.3.2 Tidligere behandling av sak i politiske utvalg

I innkalling til kommunestyrets møte 6.5.21 er sak 501/21 oppført som «Samlesak for orienteringssaker». Det fulgte med en orienteringsliste med flere saker, men ingen skriftlige saksfremlegg knyttet til den enkelte sak. Av orienteringslisten fremgår blant annet «Intensjonsavtale TFFK – Drift og vedlikehold// sak til etterretning», «Leasing /kjøp av hjullaster teknisk etat // sak til etterretning», «Leasing/kjøp av lastebil teknisk etat // sak til etterretning og «Leasing av 1 bil teknisk etat // sak til etterretning». Protokoll fra møtet viser at kommunedirektør orienterte og besvarte spørsmål. Videre at kommunestyret enstemmig vedtok at flere orienteringssaker, inkludert de nevnte, skulle sendes tilbake til administrasjonen for saksbehandling/utredning og legges frem for realitetsbehandling neste kommunestyremøte. Begrunnelsen var sakens økonomiske og prinsipielle karakter.

I innkalling til kommunestyrets møte 17.6.21 er «Investering i ny hjullaster og brøytebil» satt opp som sak 520/21. Med saken fulgte skriftlig saksutredning fra kommunedirektør. Kommunedirektørens prioriterte innstilling i saken går ut på at kommunen anskaffer ny lastebil og hjullaster til konkret anslått verdi, samt at kommunen går inn for å etablere en samarbeidsavtale med TFFK om veivedlikehold av fylkesveiene innenfor bommene på tettstedene i Mehamn, Gamvik og Skjånes. Gamvik kommune skulle da overta ansvaret for å ivareta fylkeskommunens interesser også i samarbeid/innleie av entreprenører, på linje med de krav kommunen stiller til veivedlikeholdet for de kommunale veiene for Mehamn, Gamvik og Skjånes. Det fremgår for hvilken tidsperiode avtalen skulle gjelde, med opsjon på en ytterligere tidsperiode. Videre fremgår det at intensjonen med samarbeidet med TFFK var å bedre forholdene for veivedlikeholdet og øke opplevd kvalitet på tjenestene.

Kommunedirektørens alternative innstilling 1 i ovennevnte saksfremlegg er likelydende, foruten at den går ut på leasing av utstyr i stedet for kjøp. Ved å gå for en leasingavtale kunne

---

<sup>13</sup> Forkortelsen KST ble benyttet.

man utrede om tjenesten ved å ha veivedlikehold i egen regi, ved utførelse av teknisk etat i Gamvik kommune, kunne/burde overdras til entreprenør, med mulighet for å overdra leasingavtalen uten nevneverdig tap for kommunen. Alternativ innstilling 2 går ut på at kommunen ikke anskaffer nevnte utstyr og ikke går inn for etablering av samarbeidsavtale med TFFK om det ovennevnte. Videre at kommunen overlater veivedlikeholdet for tettstedet Mehamn til entreprenør. Det er presisert at alternativ innstilling 2 ikke var konsekvensutredet og ikke anbefalt av kommunedirektør, da det kunne bli svært fordyrende for kommunen i en ellers svært anstrengt økonomisk situasjon. I tillegg var ikke kommunedirektør kjent med utfallet i forhold til en potensiell avtale med TFFK og konsekvensene/bortfall av mulighetene som lå til økt aktivitet for de stedlige entreprenører i henholdsvis Gamvik og Skjånes, hvor det kommunale ansvar for brøyteberedskapen ble ansett svært sårbar.

Av protokoll fra kommunestyrets behandling fremgår det at kommunestyret traff følgende vedtak i ovennevnte sak:

1. Leier en Hjullaster
2. Når forhandlingen er ferdig med fylkeskommunen blir saken lagt fram for kommunestyret for behandling.
3. Gamvik kommune gjennomgår, sammen med de ansatte, kommunens tjenesteproduksjon innenfor teknisk sektor for en vurdering av alle lovpålagte oppgaver og ikke- lovpålagte oppgaver. Resultatet av dette legges fram for politisk behandling i kommunestyret snarest mulig og senest høsten 2022.

Under «Sakens bakgrunn» i ovennevnte saksutredning er det presisert at behovet for innkjøp av de aktuelle redskapene for veivedlikehold gjaldt uavhengig om det ble inngått en samarbeidsavtale med TFFK. Det er videre redegjort for flere positive konsekvenser av en slik avtale, herunder bedre utnyttelse av mannskaper og utstyr, mulighet for lokale entreprenører til økte oppdrag innen sommer- og vintervedlikehold, som igjen ville gjøre de lokale entreprenørene mindre sårbare og beredskapen styrket. I dialog med lokal entreprenør ville utvidelse av avtalen også gjøre det mulig å investere i bedre utstyr, noe som ville forbedre brøyting av de kommunale veiene.

Under «Saksopplysninger» fremgår det at det var rom for forbedringer i brøytetjenesten av de kommunale veiene i Gamvik kommune, noe kommunedirektør ønsket å utfordre tjenesten på ved å inngå et samarbeid med SVV<sup>14</sup>/TFFK. Det blir redegjort for status, som var at tjenesten for vinter- og sommergevedlikehold i Mehamn tettsted ble utført av kommunens tekniske etat, samt for hvorfor denne løsningen var valgt. Videre fremgår det at i løpet av vinteren hadde det vært gjennomført en rekke dialogmøter mellom SVV/TFFK og Gamvik kommune angående brøytesituasjonen, der blant annet økt brøyteberedskap, vedlikehold av veiene gjennom vinteren og viktigheten av riktig utstyr var vektlagt. I tillegg var det i møtene belyst andre problemområder man ønsket bedre løsninger for, og disse ble beskrevet i saksutredningen. Videre fremgår at det forelå en skisse til løsning av nevnte utfordringer og at kommunen hadde mottatt et tilbud/forespørsel fra TFFK om et samarbeid, hvor man i fellesskap hadde kommet frem til at en god løsning kunne være om Gamvik kommune på vegne av begge parter (Gamvik kommune og TFFK) kunne ivareta hele brøyteansvaret innenfor bommene på de tre ovennevnte tettstedene i Gamvik kommune. Det hadde derfor blitt oversendt utkast til intensjonsavtale for dette fra TFFK, som Gamvik kommune hadde signert og returnert for underskrift. Dette var på plass og gjorde det mulig å starte en reell prosess med forhandlinger om det økonomiske grunnlaget for en avtale og øvrige samarbeidsavklaringer som måtte ligge

---

<sup>14</sup> Forkortelse for Statens Vegvesen.

til grunn for en eventuell inngåelse av en samarbeidsavtale/kontrakt. I saksutredningen fremgår det noe informasjon om hvilket ansvar avtalen innebar for kommunen, at avtalen skulle «dekke de kostnadene det vil være for Gamvik kommune å ivareta dette ansvaret og til dekning av veivedlikeholdet ved bruk av egne mannskaper i Mehamn og ved innleie av entreprenører i Gamvik og Skjånes, men utgangspunkt i slik vi vedlikeholder veiene i dag for egen del.» Videre inneholdt saksutredningen en redegjørelse for hva henholdsvis vintervedlikehold og sommervedlikehold omfattet og hvilke oppgaver som ble utført av henholdsvis eget mannskap og innleide entreprenører. Av saksutredningen fremgår videre prisestimat/tilbud for kjøp og leasing av ny lastebil og hjullaster.

I innkalling til møte i kommunestyret den 23.9.21 er «Samlesak for orienteringssaker» satt opp som sak 526/21, og av orienteringsliste fremgår sak om «Grunnlag for inngåelse av avtale/avklaring med TFFK vedrørende veivedlikehold». Det følger ikke med noe skriftlig saksfremlegg knyttet til denne saken. I protokoll fra møtet fremgår det ikke noe om behandling av nevnte orienteringssak, men det vi ser at sak 537/21 er opprettet som ny sak. Det fremgår her at kommunedirektør og teknisk leder orienterte nærmere om samarbeidsavtale om drift- og vedlikehold av vei med TFFK og besvarte spørsmål, samt at kommunestyret enstemmig vedtok at saken skulle utsettes.

### *6.3.3 Sakspapirer til møtet 7.10.21*

Sakspapirene til kommunestyret bestod av kommunedirektørens saksfremlegg. Etter det opplyste var det politisk møtesekretær som utarbeidet dette ut fra informasjon mottatt fra daværende kommunedirektør per e-post.

### *6.3.4 Kommunedirektørens innstilling*

Av kommunedirektørens saksfremlegg fremgår det at han innstiller på at «administrasjonen jobber frem saken på ordinært vis, slik delegasjonsreglementet tilsier i denne type, administrative saker, hvor saksgrunnlaget er i stor grad uttatt offentligheten. [Kommunedirektøren] innstiller på at kontrakten inngås i sin helhet.»

Revisor har ikke analysert kommunedirektørens saksutredning opp mot den delen av ovennevnte innstilling som går på at beslutninger i saken skal overlates til administrasjonen. Kommunestyret ønsket å realitetsbehandle saken. Det som da er relevant å undersøke, er etter revisors syn om kommunedirektørens saksutredning ga faktisk og rettslig grunnlag for vedtak vedrørende brøytekontrakt med fylkeskommunen.

### *6.3.5 Faktisk og rettslig grunnlag*

Under punkt 6.2.5 er det redegjort for hvilken informasjon som etter revisors syn bør inngå i saksutredningen for at den skal anses å gi kommunestyret et faktisk og rettslig grunnlag for vedtak. Revisors synspunkter er de samme også for saksutredningen i sak 543/21.

### *6.3.6 Kommunedirektørens saksutredning*

Kommunedirektørens saksfremlegg til kommunedirektøren er inndelt i hovedoversiktene «Bakgrunn for saken», «Forslag til innstilling» og «Saksopplysninger».

I kapittel 6.3.4 er ovenfor det redegjort for kommunedirektørens innstilling, og i kapittel 6.3.1 er det redegjort for hvilken informasjon som fremgår under «Bakgrunn for saken» i saksutredningen. Under «Saksopplysninger» vises det til tidligere relevante saker for kommunestyret, hvorav saken som nå er til behandling opplyses å ha sitt opphav i sak 520/21. Sistnevnte sak, som oppgis å være en investerings sak, angis ved saksnummer, og det gis noen



opplysninger om grunnlaget for denne saken; et ønske om å inngå en kontrakt om brøyting av de fylkeskommunale veiene innenfor bommene i Mehamn, Gamvik og på Skjånes. Når det gjelder den andre, tidligere saken som trekkes frem, oppgis dato for behandling. Det oppgis imidlertid ikke saksnummer. Det står at brøyteavtale ble fremmet som orienteringssak i «KST». Det oppgis ikke hva nevnte forkortelse står for. Det fremgår heller ikke informasjon om hva det nærmere ble orientert om. Om sak 543/21, som saksutredningen gjelder, følger det at «slik saken fremstår nå er den ikke lengre en investeringssak hvor det er aktuelt å investere i ny maskinpark for å kunne gjennomføre brøyteavtalen. Denne saken er nå en driftsteknisk sak som avgjøres i administrasjonen og ikke politisk». Kommunedirektøren anså at behandling og beslutning i saken lå på administrativt nivå, og til støtte for dette ble det vist til konkrete bestemmelser i kommunens delegasjonsreglement.

Revisor registrerer at kommunedirektørens skriftlige saksutredning ikke inneholder informasjon om relevant regelverk som grunnlag for et vedtak om brøyteavtale med Troms og Finnmark fylkeskommune. Herunder er verken bestemmelser i vegloven eller regelverket om offentlige anskaffelser omtalt eller vurdert. Videre inneholder ikke saksutredningen nærmere informasjon om den aktuelle brøytekontrakten mellom Gamvik kommune og Troms og Finnmark fylkeskommune. Forslag til brøytekontrakt er ikke vedlagt, og det fremgår ikke av selve saksutredningen informasjon om hvilke konkrete veistrekninger forslaget gjelder, hvilke oppgaver og ansvar som fylkeskommunen konkret vil overlate til kommunen gjennom slik avtale, hvilket vederlag som fylkeskommunen vil yte til kommunen for dette eller om avtalens ikrafttredelse og varighet. Saksutredningen inneholder heller ingen utredning av konsekvensene av avtalen, verken administrative eller økonomiske. Det fremgår ikke opplysning om type informasjon i saken som anses å kunne unntas offentlighet eller grunnlaget for dette. Saksutredningen inneholder heller ikke kommunedirektørens vurdering av inngåelse av aktuell brøytekontrakt opp mot andre løsningsalternativer.

#### *6.3.7 Behandling og kommunestyrets vedtak*

Det fremgår av møteprotokoll fra sak 543/21 at kommunedirektør og teknisk leder orienterte nærmere og besvarte spørsmål. Videre at møtet ble lukket «i.h.t Fvl.§13 Jf .Offl. §23 for gjennomgang av tallgrunnlag i forbindelse med kontrakten med TFFK». Førstnevnte bestemmelse i forvaltningsloven gjelder taushetsplikt. Sistnevnte bestemmelse i offentlighetsloven gjelder unntak fra offentlighet av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon m.m. Det er ikke presisert hvilke deler av bestemmelsen som konkret påberopes som grunnlag for å lukke møtet. Det fremgår at møtet ble åpnet igjen, og at teknisk leder og kommunedirektør orienterte nærmere.

Revisor har sett gjennom opptak fra det aktuelle kommunestyremøtet som ligger på kommunens hjemmeside. Kontaktperson har opplyst at det ikke foreligger dokumentasjon eller opptak som viser hva det nærmere ble orientert om mens møtet var lukket. Opptaket som revisor har sett gjennom strekker seg frem til gruppemøte. Av opptaket fremgår det at kommunedirektør på spørsmål fra politiske representanter opplyste at aktuell brøyteavtale med Troms og Finnmark fylkeskommune ville innebære en driftsutvidelse, men ikke medføre personellmessige konsekvenser for kommunen ved at de måtte utvide staben som utfører aktuell tjeneste. Kontrakten ville ifølge kommunedirektør heller ikke medføre økte kostnader for kommunen. Han opplyste at kommunen heller ikke ville tjene penger på avtalen, men at den ville få flere kilometer å fordele faste kostnader på. Kommunedirektør fremholdt at man gjennom aktuell brøytekontrakt ville oppnå en bedre utnyttelse av mannskap og kjøretøypark. Han viste til at kommunen også tidligere av praktiske årsaker har måttet brøyte/kjøre aktuelle fylkeskommunale veier uten kostnadsdekning, og han trakk frem flere momenter som tilsa at

befolkningen ville få en forbedret brøytetjeneste dersom kontrakt med fylkeskommunen ble inngått. Fra politisk hold ble det under møtet vist til oppdrag som allerede var lyst ut gjeldende brøyting av kommunale og fylkeskommunale veier i Skjånes og at det her ble stilt andre krav sammenlignet med tidligere, herunder til utstyr. Det ble stilt spørsmål både om hvem som stod ansvarlig ved feil på utstyr, brøytetider i alle tettsteder, hvordan brøyting konkret skulle løses innenfor disse tidene og brøyteberedskap. Kommunedirektør opplyste at en person fra fylkeskommunen ville dirigere ut mannskap/underentreprenør til brøyting ved behov, slik at tjenesten skulle bli mer behovsstyrt enn i dag. Dette for å forbedre tjenestene ut fra de utfordringene som de hadde fått tilbakemeldinger om. Kontrakter som ble inngått med underentreprenører skulle ivareta dette, i motsetning til hvordan det hadde vært før. Videre opplyste han at brøytetider og alt annet for brøyting av de tre tettstedene var løst i samarbeid med fylkeskommunen, uten at kommunedirektør kunne svare konkret om dette i møtet. Ifølge kommunedirektør skulle kommunen lyse ut oppdrag både i Skjåvik og Gamvik på vegne av både kommunen og fylkeskommunen. Revisor forstår det slik at kriteriene som lå til grunn for utlysning, som innebar krav til de som skulle utføre brøytetjeneste i nevnte tettsteder, var arbeidet frem i samarbeid med fylkeskommunen. Kommunedirektør uttrykte at det ikke var alt det kunne orienteres om til kommunestyret underveis av hensyn til regler om taushetsplikt. Det ble fra politisk hold reist spørsmål om hvordan nevnte person fra fylkeskommunen i praksis skulle vurdere behovet og dirigere ut folk på arbeid, og hvordan denne vaktordningen i praksis ville fungere, men uten at revisor oppfattet at dette ble svart ut i møtet.

Kommunestyrets flertall fattet følgende vedtak:

«Kommunestyret godkjenner avtalen slik den er framforhandlet med TFFK for Skjånes og Gamvik. Kommunestyret godkjenner et prøveår for kommunal brøyting av både kommunal og fylkeskommunal vei innenfor bommene i Mehamn med innleie av nødvendig personell og materiell for å betjene økt volum. Ordningen evalueres etter sesong 2022 og legges frem for politisk behandling. Kommunestyrets pkt 3 i sak 520/21 fra juni 2021 følges opp som vedtatt og danner grunnlag sammen med evalueringen for brøytepraksis for resten av perioden.»

#### 6.3.8 Status i saken

I innkalling til møte i kommunestyret 8.6.23 er «Virksomhetsgjennomgang 2023» satt opp som sak 19/23. Virksomhetsgjennomgangen følger som et eget dokument som det vises til under «Saksopplysninger» i kommunedirektørens saksfremlegg. Under «Teknisk etat» i nevnte dokument følger blant annet overskriften «Brøyting i Gamvik kommune». Det redegjøres her for kommunens ansvar for brøyting av kommunale veier, brøytetider, beredskapstelefon og avtale med fylkeskommunen om brøyting av kommunal vei «innenfor bommen» i Mehamn. Det fremgår at kommunen har en avtale med Selvaste Persen AS, underleverandør til MESTA, om brøyting av kommunale veier i Gamvik. Videre fremgår det at brøyting i Skjånes gjennomføres av MESTA. Det fremgår videre informasjon om den aktuelle fylkeskommunale veistrekningen det er snakk om og hva som er kontraktsfestet pris, og det redegjøres for erfaringene med ordningen så langt. Videre redegjøres det for kommunens kostnader og inntekter til veivedlikehold per april 2023. Det gjøres også rede for situasjonen dersom kommunen konkurranseutsetter all brøyting, herunder med hensyn til kostnadsbesparelse ved reduksjon av antall årsverk, kostnader for kjøp av private brøytetjenester, mulige negative konsekvenser av nevnte løsningsalternativ samt fordeler og ulemper ved dagens ordning. Under «Konklusjon brøyting» fremgår det at evalueringen er gjennomført og at konklusjonen er at avtalen med fylkeskommunen er svært god for kommunen. Kommunedirektøren tilrår derfor «ikke å avvikle kommunal brøyting så lenge vi har avtale med Fylkeskommunen».

Av protokoll fra møtet i kommunestyret fremgår det at kommunestyret tar sak 19/23 til orientering. Samtidig fremgår det at sak 38/23 «Brøyting av kommunale veier» er opprettet. Fra behandlingen er det protokollert fellesforslag fra Frp, Arbeiderpartiet og Senterpartiet om at Gamvik kommune avslutter all brøyting av kommunale veier i egen regi og at brøyting av kommunale veier i Mehamn lyses ut på anbud. Det ble imidlertid fattet vedtak om at møteleder avviste realitetsbehandling i møte i henhold til politisk reglement punkt 3.2.1 og at saken settes opp til behandling til neste formannskapsmøte.

### 6.3.9 Revisors vurdering

Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at Gamvik kommune v/kommunedirektøren måtte påse at utredning av sak 543/21 om brøyteavtale ga kommunestyret et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, *ikke* er oppfylt.

Ved vurderingen har vi vektlagt at kommunedirektørens skriftlige saksutredning ikke inneholder informasjon om relevant regelverk som grunnlag for et vedtak om brøyteavtale med Troms og Finnmark fylkeskommune. Herunder er verken bestemmelser i vegloven eller regelverket om offentlige anskaffelser omtalt eller vurdert. Det fremgår ikke opplysning om type informasjon i saken som anses å kunne unntas offentlighet og eventuelt gis til kommunestyret i lukket møte, ei heller om det rettslige grunnlaget for dette.

Revisor har også vektlagt at saksutredningen mangler informasjon om saksforholdet som kommunestyret skulle vurdere. I kommunedirektørens saksfremlegg oppgis det saksnummer til en tidligere sak der det fremgår relevante opplysninger om saksforholdet. Det vises også til en annen sak, men det fremgår av sakspapirer og møteprotokoll i tilknytning til denne saken at det kun ble gitt en muntlig orientering til kommunestyret. Som redegjort for i kapittel 6.3.7 ovenfor, opplyste kommunedirektør også muntlig om relevante forhold i forbindelse med behandling av sak 543/21 i kommunestyret. Etter revisors syn kan det imidlertid ikke være tilstrekkelig å vise til at kommunestyret tidligere har fått relevante opplysninger om saken gjennom verken muntlige orienteringer eller tidligere saksfremlegg. Det er også revisors syn at det ikke er tilstrekkelig at kommunedirektør gir relevante opplysninger muntlig i kommunestyremøtet i forbindelse med behandling av aktuell sak. Alle vesentlige opplysninger bør fremgå av kommunedirektørens skriftlige saksutredning til kommunestyret. Selv om det legges til grunn at kommunestyret på avgjørelsestidspunktet hadde fått relevante opplysninger om saksforholdet, kan det ikke dermed legges til grunn at dette ga tilstrekkelig faktisk grunnlag for vedtak i saken. Revisor mener at faktagrunnlaget for kommunestyrets avgjørelse var mangelfullt, og i denne forbindelse vil revisor vise til at kommunedirektørens saksutredning ikke inneholder noe nærmere informasjon om den omhandlede brøytekontrakten mellom Gamvik kommune og Troms og Finnmark fylkeskommune. Forslag til brøytekontrakt er ikke vedlagt, og det fremgår ikke av selve saksutredningen informasjon om hvilke konkrete vegstrekninger forslaget gjelder, hvilke oppgaver og ansvar som fylkeskommunen konkret ville overlate til kommunen gjennom slik avtale, hvilket vederlag som fylkeskommunen ville yte til kommunen for dette eller om avtalens ikrafttredelse og varighet. Saksutredningen inneholder heller ingen utredning av konsekvensene av avtalen, verken administrative eller økonomiske. Videre inneholdt ikke utredningen informasjon om praktisk gjennomføring. Ved vurderingen har revisor også lagt vekt på at saksutredningen ikke inneholder kommunedirektørens vurdering av inngåelse av aktuell brøytekontrakt opp mot andre løsningsalternativer.



## 7 KAPASITET OG KOMPETANSE

---

*Hvordan vurderer kommuneadministrasjonen kapasiteten og kompetansen til å forberede/utrede politiske saker?*

Etatslederne for teknisk, helse, oppvekst og næring har til revisor opplyst at de opplever seg kompetente til å gjøre saksutredninger på sine fagområder. Kommunedirektør har imidlertid i møte med revisor gitt uttrykk for at han på generelt grunnlag vurderer administrasjonen i Gamvik kommune som svekket hva gjelder erfaringsgrunnlag, kompetanse og kapasitet til å gjøre gode og grundige nok saksutredninger. Han har ovenfor revisor pekt på stort gjennomtrekk i organisasjonen over flere år og mange utskiftninger på ledernivå som en del av bakgrunnen for dette. Det tar tid å komme inn i nye stillinger. Videre har han vist til at kommunen per i dag mangler teknisk sjef med ingeniørkompetanse, at kommunen verken har næringsleder eller teknisk sjef i full stilling og at helseleder er presset.

Ovennevnte etatsledere har til revisor opplyst at de prioriterer utredning av saker som skal fremlegges for politisk behandling, men at dette arbeidet medfører at andre oppgaver må nedprioriteres. Helseleder har uttrykt at hun ikke opplever å ha kapasitet til å utarbeide så grundige saksutredninger som hun ønsker. Foruten økonomisjef har samtlige etatsledere gitt uttrykk for at de samlet sett ikke opplever å ha nok kapasitet til å rekke over alle arbeidsoppgaver. Kommunedirektør har til revisor fremhevet at etatslederne er delegert oppgaver innenfor mange områder og i tillegg har rapporteringsansvar. Videre har det vært noen tunge saker for politiske utvalg i senere tid som har tatt uforholdsmessig mye tid. Han ser også sammenheng mellom mangelfullt internkontrollsystem og ovennevnte utfordringer, og de jobber derfor med å få på plass gode rutiner.

## 8 UTARBEIDELSE AV BUDSJETTGRUNNLAG

*Hvordan utarbeider administrasjonen budsjettgrunnlaget som fremlegges for politisk behandling? Hvordan involveres politisk nivå i arbeidet?*

Ordfører har til revisor opplyst at budsjettprosessene i kommunen har båret preg av store utskiftninger i administrasjonen, både av kommunedirektører og økonomisjefer. Kommuneadministrasjonen har ikke hatt faste rutiner for hvordan de jobber med budsjettet eller for involvering av politisk nivå, slik at dette har vært ulikt fra år til år. Ifølge ordfører er det et tverrpolitisk ønske om bedre prosesser, uten at det har blitt konkretisert hvordan de ønsker at prosessen skal foregå. Videre er det fra politisk nivå uttrykt at det er ønskelig at budsjettprosessen starter tidligere.

Nåværende økonomisjef ble ansatt i september 2022. Han har til revisor opplyst at han ikke er kjent med noen skriftlige retningslinjer for utarbeidelse av budsjettgrunnlaget. Tilbakemeldingen han har fått er at det har blitt forsøkt ulike prosesser i kommunen og at det ikke har vært noen standardisert praksis. Hans klare inntrykk er at tidligere budsjettprosesser ikke har vært gode nok. Ovenfor revisor har han vist til at budsjettet for 2022 inneholdt mange feil og ikke ble godkjent av statsforvalteren. Høsten 2022 havnet kommunen for øvrig på ROBEK.<sup>15</sup> Bakgrunnen for dette var at økonomiplanen var vedtatt med merforbruk og at budsjett/økonomiplan og regnskap ble vedtatt etter fristen.<sup>16</sup>

Ordfører har til revisor fortalt om gnisninger mellom politiske grupperinger og tidligere kommunedirektør når det gjaldt gjennomføring av aktuell budsjettprosess og hvordan ulike problemstillinger ble svart ut. Ifølge ordfører var det flere grunner til at fjorårets budsjett først ble underkjent. Blant annet var det vanskelig for administrasjonen å innfri politiske forventninger i forbindelse med behandling av budsjett. Ifølge ordfører ble det vedtatt en fireårsplan som ikke var i balanse som følge av benkeforslag fra politisk hold som ble innarbeidet i budsjettet. Sommeren 2022 ble det vedtatt et nytt budsjett med et noe justert ambisjonsnivå. Statsforvalteren responderte ikke på det nye budsjettvedtaket fra kommunestyret, slik at de i prinsippet hadde et gyldig budsjettvedtak ut året. Ordfører etterspurte tilbakemelding fra statsforvalteren og fikk opplyst at bakgrunnen for manglende respons på nytt vedtak var sykemeldinger der.

Til revisor har nåværende økonomisjef opplyst at han er gitt frie tøyler med hensyn til hvordan han ønsker å gjennomføre budsjettprosessen. Han har ikke fått konkrete føringer fra politisk eller administrative ledelse, herunder når det gjelder involvering av politisk nivå, men opplyste at han har vært i dialog med ordfører der de har blitt enige om egne budsjettmøter i formannskapet. Ifølge økonomisjef hadde de tre slike møter i fjor, der konkret møtetidspunkt ble avtalt med kommunedirektør og ordfører. Til disse møtene ble det også samlet inn innspill fra de andre utvalgene. Økonomisjef har opplevd at politikerne i disse møtene har kommet med mange innspill og at møtene har fungert relativt godt. Ordfører har til revisor bekreftet at det er gjennomført budsjettmøter med formannskapet, men at det ikke er etablert faste rutiner for dette, eksempelvis ved at de følger et årshjul. Det har blitt gjennomført møter ved behov uten at det har vært en god plan på det. Ifølge ordfører har økonomisjef også vært åpen for å møte partilag for å orientere samt ta med seg signaler inn i sitt arbeid med budsjettprosessen.

<sup>15</sup> Står for *register om betinget godkjenning og kontroll*. ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse.

<sup>16</sup> Opplysning om bakgrunn fremgår av brev fra statsforvalteren til Gamvik kommune av 3. mai 2023.

Ordfører har i samtale med revisor gitt uttrykk for at han opplever at administrasjonen lytter til signaler fra politisk nivå, men at de samtidig skal presentere et forsvarlig budsjett i balanse. Det er lite handlingsrom i kommunen, og dermed er det utfordrende for administrasjon å imøtekomme alle signaler fra politisk hold om ønsket vinkling og satsing i budsjettet. Ifølge ordfører har han erfart at partigrupperinger har kommet med ønsker om andre prioriteringer og fremmet benkeforslag til budsjett i kommunestyremøte, og ordfører mener at det er uheldig om man i budsjettmøte endrer vesentlig på budsjettet.

Til revisor har ordfører for øvrig opplyst at politisk nivå opplever å få mer informasjon om budsjettgrunnlaget under ny økonomisjef. Ifølge ordfører er detaljnivået høyere, og nåværende økonomisjef klarer i større grad å svare ut spørsmål fra politikere. Ordfører oppfatter også at politikerne fra andre partier har opplevd prosessen som bedre under ny administrativ ledelse. Fjorårets budsjettprosess ble kort og hektisk med helt ny økonomisjef fra september 2022 som trengte tid å sette seg inn i saker og en kommunedirektør som kun hadde vært konstituert i stillingen siden juni 2022. Ordfører oppfattet at politisk nivå hadde forståelse for situasjonen og tilpasset forventningene deretter, at prosessen likevel ble opplevd som tilfredsstillende og at politikerne fikk svar på de spørsmålene de hadde til budsjettet. Etter ordførers syn hadde politikerne et tilfredsstillende grunnlag for å vedta budsjettet for 2023, omstendighetene tatt i betraktning.

På tidspunktet for samtale med revisor var ikke ordfører kjent med brev fra statsforvalteren til Gamvik kommune av 3. mai 2023 der det fremgår resultat av lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak om årsbudsjett av 2023. Av brevet følger det at det i mottatt budsjettmateriale manglet to obligatoriske oversikter; oversikt over kommunens fordeling av bevilgninger til drift og oversikt over investeringer. To oversikter i budsjettokumentet omhandlet disse temaene, men ifølge statsforvalteren tilfredsstilte de ikke økonomiforskriftens formuleringer. På spørsmål fra revisor om ordfører likevel opplevde at tallene som ble presentert i forbindelse med fremleggelse av budsjettforslaget ga en god oversikt over nettosum per sektor, svarte ordfører bekreftende. Ordfører oppfattet ikke noe problemfylt ved det som ble fremlagt og tatt til behandling i kommunestyret, herunder at det manglet opplysninger fra administrasjonen. Av ovennevnte brev fra statsforvalteren fremgår det for øvrig at Gamvik kommune også registreres i ROBEK som følge av at merforbruk fra 2020 planlegges dekket inn senere enn 2022. Kommunen kan da meldes ut først når akkumulert underskudd er dekket inn i sin helhet. Statsforvalteren ber i nevnte brev om at kommunen innen 30.06.2023 vedtar en ny tiltaksplan for å få bringe økonomien i balanse.

Når det konkret gjelder utarbeidelse av budsjettgrunnlaget i administrasjonen, har økonomisjef uttrykt at han selv ikke skal måtte gå inn i budsjett-tall. Økonomisjef skal lede budsjettprosessen og føre kontroll, men prosessen skal i utgangspunktet styres av sektorledere for sitt område. Disse delegerer så videre til mellomledere ved de ulike avdelingene. Ifølge økonomisjef har sektorlederne ansvar for å oppgi korrekte tall, og gjennom nevnte fremgangsmåte får de eierskap til sitt budsjett.

Ingen av etatslederne revisor har snakket med er kjent med skriftlige retningslinjer for hvordan arbeidet med budsjettgrunnlaget skal foregå. Når det gjelder prosessen knyttet til utarbeidning av budsjettgrunnlag, har oppvekstleder opplyst at hun gikk rett på budsjettprosessen da hun startet i september 2022. I tillegg til at hun og økonomisjef var ny, var det to nye rektorer og styrere. Prosessen ble gjennomført ved at hun satt sammen med økonomisjef og mellomledere. De hadde flere møter og gjorde alt sammen. Økonomisjef skrev e-post om hvem de måtte snakke med og hva de måtte ha klart til neste møte, for eksempel om involvering av

fagforeninger. I møtene gjennomgikk de blant annet lovpålagte oppgaver, personalbehov og utgifter i tilknytning til personal. De satte inn alle behov, tok det opp med tillitsvalgte og det ble gjennomført flere møter mellom økonomisjef og ledergruppa. Ifølge oppvekstleder forventet økonomisjef detaljerte oversikter.

Når det gjelder teknisk etat har konstituert teknisk sjef opplyst at han aldri har vært med på å utarbeide budsjettgrunnlag for denne etaten, men at det har vært jobbet med budsjett i forbindelse med en virksomhetsgjennomgang etter bestilling fra politisk nivå. I denne forbindelse har de satt opp alternative budsjetter.

Ifølge helseleder foregikk prosessen knyttet til utarbeidelse av budsjettgrunnlag tidligere slik at hun hadde arbeidsmøter med økonomisjef og mellomledere der de gjennomgikk budsjett og hva de så for seg av endringer, slik at mellomledere fikk anledning til å legge føringer for eget budsjett. Når budsjettet var ferdig, leverte de det til kommunedirektøren. Helseleder har til revisor opplyst at hun under tidligere kommunedirektør opplevde at budsjettet ble kuttet uten hun var informert eller konferert. Hun oppdaget dette tilfeldig, og som følge av kommunedirektørens endringer opplevde hun ikke at det ble levert et realistisk budsjett, da hun hadde kuttet der helseleder visste at de ville få utgifter. Ved å sammenligne årsregnskap og budsjett så hun at differansen var for stor til at det var realistisk.

I samtale med revisor fortalte helseleder videre at de var uten økonomisjef over en periode før ny økonomisjef tiltrådte, noe som førte til at de kom sent i gang med budsjettprosess fordi de skulle vente på den nye økonomisjefen. Under ny økonomisjef ble mellomledere fortsatt involvert i utarbeidelse av budsjettgrunnlag, men økonomisjef la budsjettprosess opp på en litt annen måte i 2022 enn det som var praktisert tidligere. Han hadde direkte kontakt med hver enkelt mellomleder med budsjettansvar for store budsjett og satt opp budsjettet sammen med dem. Økonomisjef kom også inn med ny kompetanse på bruk av programvare i Arena, slik at han sammen med mellomledere fikk laget bedre oversikter over tiltak og satt opp prioriteringslister. Selv om budsjett ble satt opp av mellomledere og økonomisjef uten at etatsleder deltok på møtene, holdt hun oversikt ved å gå inn på Arena. Hun har ved behov også bistått mellomledere i møter før de skulle i møte med økonomisjef. I samtale med revisor opplyste helseleder at hun imidlertid reagerte negativt på at økonomisjef i budsjettprosess før fjorårets budsjett deltok i arbeidsmøter med fagorganisasjoner og tillitsvalgte uten at hun som etatsleder ble invitert, der økonomisjef kom med synspunkter på budsjett som helseleder mener han ikke hadde faglig belegg for og som hun ikke fikk kommentert. For eksempel skal økonomisjef i slikt møte ha gitt uttrykk for at etaten ga for mange store vedtak til pasienter og tatt til ordet for at en person fra økonomiavdelingen skulle sitte i vedtaksgruppen. Til dette påpekte helseleder at vedtak skal treffes ut fra helsefaglige vurderinger og hvilke tjenester en pasient har krav på etter helse- og omsorgstjenesteloven, og ikke ut fra økonomihensyn.

Når det gjelder budsjettprosess i 2023 har økonomisjefen opplyst at de har avventet en virksomhetsgjennomgang i kommunen som ikke ble ferdigstilt i henhold til opprinnelige frister. Selv om de dermed kom senere i gang med budsjettprosess enn tiltenkt, ville de starte hovedjobben med budsjettet i god tid. På tidspunktet for møte med revisor den 18. april 2023 antok økonomisjef at de ville gå i gang med arbeidet i mai eller juni d.å., som ifølge han er langt tidligere enn forutgående år. I samtale med revisor fremhevet helseleder at hun opplevde at de gjennom nevnte virksomhetsgjennomgang hadde gått i gang med budsjettprosess tidligere enn forutgående år, da de forbindelse med virksomhetsgjennomgangen også så på budsjettet og om noe kunne endres. Slik sett hadde de gått i gang i mai i år. Helseleder pekte imidlertid på at andre kommuner åpner Arena tidligere for at man skal kunne arbeide i



verktøyet før sommeren hvis det er kapasitet, noe helseleder mener at det burde vært åpnet for i Gamvik kommune også. De har ikke slik tilgang, og hun mener at de i alle fall burde hatt det fra 1. juni. Hun kunne da gjort alle mellomledere oppmerksom på at det var åpnet og mulighet for å arbeide med budsjettet i de mer rolige sommermånedene.

I møte med revisor har kommunedirektør for øvrig opplyst at økonomisjef i år har utarbeidet et system på to arenaer:

- I ledermøter får de månedlig oppdatering om status forbruk opp mot budsjett, noe som gir administrasjonen løpende oversikt over forbruket innenfor hvert tjenesteområde. Dette gir større oversikt over medgåtte ressurser.
- Det samme gjøres ovenfor politikerne. Nå orienterer de formannskapet og kommunestyret hvert eneste møte om forbruk sett i forhold til budsjett. Kommunedirektør ser på denne tilbakemeldingen som en del av budsjettbehandlingen, da det gir mulighet for å justere budsjettet underveis på en annen måte enn tidligere.

## 9 UTTALELSE

---

Vi sendte den 15.08.2023 utkast til rapport til Gamvik kommune for uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse ble mottatt den 28.08.2023 og er inntatt i sin helhet nedenfor.

Kommunedirektørens kommentarer til Forvaltningsrevisjon, saksutredning for folkevalgte.

KomRev NORD har i denne forvaltningsrevisjonen redegjort for administrasjonens utredningskompetanse, praksis og systemer. Det er særlig fokus på utredning knyttet til «Avtale mellom Troms og Finnmark fylkeskommune og Gamvik kommune om brøyting av fylkesvei i Gamvik kommune (2021)», og «Leieavtale om hjellegrunn på Holmen i Mehamn mellom Mehamn Fiskeriservice AS og Gamvik kommune?». Det er av stor nytte for administrasjonen i enhver kommune å få en slik grundig gjennomgang. Det gir kommuneledelsen en unik mulighet til å rette opp, justere og tilpasse systemer og rutiner. Sittende kommunedirektør ble tilsatt 1. des 2022. I slutten av mars 2023 presenterte kommunedirektøren «Veileder for gode politiske saksfremlegg». Denne ble presentert for ledergruppen i den hensikt å forbedre rutiner knyttet til saksutredninger og for å følge opp kommunestyrets vedtak som foranlediget denne forvaltningsrevisjonen. Med de innspill KomRev Nord nå bidrar med, vil vi kunne justere «veilederen» og praksis. Vi vil aldri falle til ro med at system og rutiner ikke kan bli bedre. Det er alltid rom for forbedringer. Forvaltningsrevisjonen har bidratt til at administrasjonen har tatt grep og forbedret sine rutiner.

Med vennlig hilsen



Jan Magne Stensrud

Kommunedirektør

Postadresse: Postboks 174, 9770 Mehamn

Mobil: 979 97 712

## 10 ANBEFALINGER

---

Revisor *anbefaler* at Gamvik kommune vurderer tiltak for å sikre at krav i kommuneloven knyttet til forsvarlige saksutredninger overholdes, herunder at kommunedirektørens rutiner for utarbeidelse av saksutredninger videreutvikles slik at de ivaretar

- roller og ansvarsfordeling i forbindelse med saksutredning
- arbeidsdeling/kvalitetssikring
- overholdelse av eventuelle frister som er satt for saksutredninger
- hvilke overordnede innholdskrav som gjelder for saksutredninger, og
- kommunelovens krav, herunder informasjon om hva som skal inngå i et saksfremlegg for å ivareta kravet til at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for beslutning.



## 11 REFERANSER

---

- Lov 25.9.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Kommunesektorens organisasjon (KS) sin praktiske veileder «Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll», 2020

Gamvik kommunes dokumenter:

- Veileder for gode politiske saksfremlegg, 2023
- Mal for saksfremlegg i ACOS Websak+

**Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse**

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og alle kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Finnsnes, Bodø, Sortland, Alta, Hammerfest, Lakselv, Leknes og Svolvær.

Vi har 55 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 16 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

**KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Gamvik kommune:**

<i>Gamvik-Nordkyn Havn KF</i>	2017
<i>Selvkost i vann- og avløpssektoren</i>	2019
<i>Gamvik-Nordkyn Havn KF</i>	2020
<i>Saksbehandling, internkontroll og lovpålagte oppgaver i barneverntjenesten</i>	2021
<i>Oppfølging av politiske vedtak</i>	2022

