

Til kontrollutvalget i Herøy kommune

Sandnessjøen 23.03.2022

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 08/2022: HENVENDELSE TIL KONTROLLUTVALGET

1: Innledning og bakgrunn

En kommunestyrerepresentant har 8. mars henvendt seg til kommunens kontrollutvalg pr. epost. Henvendelsen gjelder oppfølgingen av deler av et vedtak fattet av kommunestyret i sak PS 19/2021 11. mai 2021, som vedkommende ønsker at kontrollutvalget skal foreta en gjennomgang av. Jf. fremleggets appendiks, hvor både henvendelsen og vedtakets ordlyd fremgår in extenso. Vedtaket er fattet i forbindelse at kommunen var invitert til å gi innspill til arbeidet med etablering av fastlandsforbindelse for kommunene Herøy og Dønna. Arbeidet har foregått på prosjektbasis, og prosjektorganisasjonen ble opprettet i mai 2018 gjennom Helgeland Regionråd [nå: Helgelandsrådet]. Styringsgruppen består av ordførere fra kommunene Alstahaug, Dønna, Herøy, Leirfjord og Vefsn. Videre er det et arbeidsutvalg, som i tillegg til engasjert prosjektleder består av leder og nestleder for styringsgruppen. Nødvendige utredninger er utført av eksterne konsulentmiljøer. For nærmere detaljer henvises til a) dokumentene til sak PS 19/2021 og b) sluttrapport av september 2021:

[Elements Publikum \(elementscloud.no\)](https://elementscloud.no)

[Sluttrapport "Fastlandsforbindelse" - DØNNA KOMMUNE \(donna.kommune.no\)](https://donna.kommune.no)

2: Generelt om utredningsplikten innhold

Det følger av kommuneloven § 13-1 tredje ledd at 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. Hva som er tilstrekkelig for å oppfylle forsvarlighetskriteriet, må vurderes konkret. Ved eventuelle tvil om en sak er godt nok utredet, vil normalt organets egen vurdering bli tillagt stor vekt. Det fremgår av kommuneloven § 13-1 fjerde ledd at kommunedirektøren skal sørge for at vedtak som treffes av folkevalgte organer iverksettes uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold av sentral betydning for iverksettingen, skal vedkommende dessuten gjøre organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

3: Generelt om interkommunalt samarbeid

Samarbeid i offentlig sektor kan være institusjonalisert eller ikke-institusjonalisert. Eksempel på sistnevnte er hvor to eller flere kommuner samarbeider uten at det opprettes noe «felleseid» organ. Alle samarbeid må nødvendigvis være basert på en eller annen form for overenskomst mellom partene. Det er med andre ord ikke noe krav at samarbeidet foregår gjennom en selvstendig juridisk enhet, eksempelvis et interkommunalt selskap eller aksjeselskap. Kommuneloven § 17-1 er rammene for hvordan interkommunalt samarbeid skal foregå. Kommuner har rettslig adgang til å inngå avtaler seg imellom. Dermed er det prinsipielt sett anledning til å utføre felles oppgaver og utrede saker av felles interesse også på en mer ikke-institusjonalisert måte. Det henvises til reglene i kommunelovens kapittel 18 om hvordan kommuner kan samarbeide gjennom et interkommunalt politisk råd – slik som i dette tilfelle. Interkommunale politiske råd kan behandle saker som går på tvers av kommunegrensene. Rådets myndighet skal fastsettes i samarbeidsavtalen. Jf. kommuneloven § 18-4.

4: Nærmere om sakens faktum

De kommunene som er berørt av den fremtidige fastlandsforbindelsen har valgt å organisere dette arbeidet i form av et prosjekt. Dermed kommer ikke kommuneloven § 13-1 tredje ledd direkte til anvendelse for den del av saksforberedelsen som skjer i regi av prosjektorganisasjonen. Videre har kommunene verken enkeltvis eller i felleskap beslutningsmyndighet når det gjelder senere realisering av det aktuelle samferdselsprosjektet. Nordland fylkeskommune vil være byggherre, og tar endelige beslutninger knyttet til finansiering, igangsetting og gjennomføring.

Selv om vedtaket i sak PS 19/2021 i det ytre kanskje kan fremstå som en beslutning, er det i realiteten mer å betrakte som innspill/synspunkter fremkommet i høringsøyemed. Dermed faller dette i utgangspunktet også utenfor administrasjonens generelle plikt til å sørge for iverksetting av vedtak som blir truffet av folkevalgte organer i kommunen. Styringsgruppen har i sitt møte 15.06.2021 vurdert innkomne høringsuttalelser fra Herøy og Dønna kommune, herunder det aktuelle ønsket fra kommunestyret i Herøy om ytterligere utredning av et av utbyggingsalternativene som ble løftet frem i konseptfasen. Styringsgruppen fant ikke grunn til å gå videre med dette, siden alternativet ikke oppfyller målet for prosjektet og dessuten ble forkastet som lite formålstjenlig allerede på et tidligere stadium.

5: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalget kan i praksis verken overprøve hensiktsmessigheten i vedtak eller politiske prioriteringer foretatt av kommunens folkevalgte organer. Jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 1. Kontrollutvalgets oppdragsgiver er kommunestyret. Det følger dessuten direkte av kommuneloven § 22-1 første ledd at kommunestyret har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet. Utvalgets kontrollansvar omfatter derfor bare rent unntaksvis kommunestyrets saksbehandling, vedtak og forutsetninger. Kontrollutvalget kan heller ikke instruere eller gi pålegg til kommunens administrasjon, i motsetning til kommunestyret. Siden utvalget er et organ for kontroll med den kommunale forvaltningen, er det naturlig at utvalget først og fremst betrakter enkeltsaker ut fra et såkalt systemperspektiv. For ordens skyld understrekes det at kontrollutvalget i likhet med kommunens revisor har rett til innsyn og adgang til å gjennomføre undersøkelser i virksomheten også i interkommunale politiske råd. Jf. kommuneloven § 23-6 første ledd bokstav b samt § 24-10.

6: Sekretariatets vurderinger

Dersom punkt 6 i kommunestyrets vedtak i sak PS 19/2021 skal kunne iverksettes i klassisk forstand, forutsetter dette så vidt sekretariatet kan skjønne sannsynligvis at Herøy kommune selv finansierer og gjennomfører utredningen – eventuelt engasjerer konsulentbistand dersom aktuell kompetanse ikke er tilgjengelig internt. Antagelsen bygger i første rekke på at det etablerte prosjektet for fastlandsforbindelsen har konkludert negativt med henblikk på behovet for utredning av det alternativet som kommunestyret har pekt på i sitt vedtak. Som den folkevalgte er inne på i sin henvendelse, vil en slik gjennomføring trolig være betinget av at kommunen bevilger budsjettmidler til utredningsarbeidet – noe som for øvrig kan virke ikke å ha skjedd.

Det er slik sett nærliggende at kommunens administrasjon gjør det folkevalgte organet [her: kommunestyret] oppmerksom de faktiske og rettslige begrensningene av betydning for iverksettelsen, i tråd med bestemmelsene i kommuneloven § 13-1. Dersom det er aktuelt å ta spørsmålet opp til realitetsvurdering i form av ny sak, bør den i så fall forberedes av kommunedirektør på vanlig måte i forbindelse med at den fremmes for kommunestyret.

Det faller selvsagt helt utenfor kontrollutvalgets mandat å uttale seg om selve hensiktsmessigheten av politiske vedtak som fattes i kommunens folkevalgte organer.

7: Oppsummering og avslutning

Kontrollutvalget bør generelt sett utvise varsomhet når det gjelder å komme med konkrete betraktninger knyttet til graden av formålstjenlighet forbundet med de forvaltningsvedtak som blir fattet av kommunens folkevalgte organer eller av kommunens administrasjon. Dette blir opp til det aktuelle forvaltningsorganet å bedømme, uten bistand fra kommunens eget kontrollorgan. Kommunestyret kan, som øverste organ og i medhold av kommuneloven § 22-1, som hovedregel omgjøre vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller av administrasjonen – så langt vedtaket rettslig og faktisk lar seg omgjøre. Under samme forutsetning kan kommunestyret omgjøre tidligere vedtak som organet selv har fattet.

For ordens skyld nevnes at fremstillingen i dette saksfremlegget er forelagt kommunens ordfører, som også er nestleder i styringsgruppen for prosjektet. Tilbakemeldingen er saksfremlegget rent faktisk sett er i tråd med ordførers egen oppfatning av sakens realiteter.

Sedvanen for kommunens kontrollutvalg er å behandle skriftlige henvendelser som egen sak, og avsender gis som hovedregel en skriftlig tilbakemelding på henvendelsen når utvalgets arbeid med saken er avsluttet. Utkast til en slik tilbakemelding finnes i vedlegg 1.

Kontrollutvalget bør be om en redegjørelse fra administrasjonen i sammenheng med henvendelsen.

Forslag til vedtak:

Med bakgrunn i henvendelse fra en kommunestyrerepresentant har kontrollutvalget bedt om å få en redegjørelse om behandlingen av den aktuelle saken, samt de forholdene som er tatt opp.

Kontrollutvalget tar administrasjonens muntlige orientering til etterretning.

Utkast til svarbrev fastsettes som fremlagt [med eventuelle endringer besluttet i møtet].

Kommunedirektøren gis tilbakemelding om utvalgets vurdering gjennom særutskrift av vedtaket.

I forbindelse med henvendelsen har utvalget kommet frem til følgende:

Etter kontrollutvalgets vurdering berører henvendelsen forhold som det er vanskelig å se faller inn under utvalgets mandat å føre kontroll med. Utvalget ser det derfor som lite formålstjenlig å foreta seg noe ytterligere i sakens anledning.

Kontrollutvalget tillater seg likevel å foreslå at administrasjonen i samråd med ordfører vurderer behovet for å gjøre kommunestyret oppmerksom på de faktiske og rettslige begrensningene knyttet til iverksetting av vedtaket i sak PS 19/2021.

Dersom enkeltmedlemmer eller grupperinger har behov for ytterligere informasjon om den konkrete saken, anbefaler vi på generell basis å benytte adgangen til å melde interpellasjoner eller stille spørsmål i tråd med saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapittel 11, og reglement fastsatt i medhold av kommuneloven § 11-12. Alle medlemmer kan stille spørsmål til møtelederen, også om saker som ikke står på dagsorden. Jf. kommuneloven § 11-2 fjerde ledd.

Vedlegg –

1: Utkast til svar på henvendelsen

Appendiks

Kontrollutvalget Herøy kommune 08.03.2022

SAK KS 19/2021

Arkivsaknr: 2021/771

Høyre



Kontroll av KS SAK 19/2021 – Fastlandsforbindelse – nytt veisamarbeid over Skorpa:

- Ønsker å få kontrollert saken ang punkt 6 som ble vedtatt i KS 19/2021 11.05.21:
 6. Utrede K3A alternative slik at beslutningstakere har oversikt over alle alternativer med kostnader.

Vi mener at her er ikke vedtaket blitt gjennomført.

At prosjektgruppa ikke er enig i vedtaket som er fattet i kommunestyret gjør ikke vedtaket ugyldig, men at dette vedtaket må gjennomføres av Herøy kommune selv. Dette ble kommunisert av undertegnede fra talerstolen i kommunestyremøtet i forkant av budsjettmøtet i desember 2021, at hvis dette punktet ikke befant seg på budsjettet i kommunestyremøtet i desember 2021 møtet, blir saken oversendt til kontrollutvalget for avsjekk.

Derfor er denne saken nå til dere da den ikke befant seg i budsjettet uten at den er vedtatt å fjernes i noen annen saksfremlegg.



Herøy Høyre

Yngve Magnussen

Vedtak:

1. Herøy kommunestyre tar framlagte utredninger/rapporter til orientering og konstaterer at vi har et tilstrekkelig kostnadsbilde av de to løsningene for fastlandsforbindelse; tunnel og flytebru for å gå videre med forprosjektet.
2. Det er viktig å snarest gå videre med å oppdatere Effekt-analysene og finansieringsanalysene for begge alternativene for å kunne gjøre en kvalifisert vurdering av alternativene og dokumentere det finansielle grunnlaget for prosjektet.
3. Det er viktig å videreføre begge alternativene inntil alt underlag er på plass. Til slutt vil det være utbygger, Nordland Fylkeskommune, som vil måtte ta stilling til valg av alternativ etter høringsuttalelser fra kommunene

-
4. Det er viktig å få prosjektet «Fastlandsforbindelse Herøy/Dønna – Alstahaug» innarbeidet i pågående revisjon av RTP uavhengig av løsning.
 5. Kommunestyret utfordrer prosjektgruppa å finne fullgode løsninger for Sør-Øyene i Herøy kommune i de 2 utredede alternativene.
 6. Utrede K3A alternative slik at beslutningstakere har oversikt over alle alternativer med kostnader.
 7. Kommunestyret ber fylkeskommunen fremme forslag ovenfor samferdselsdepartementet om å omklassifisere fv. 78, deler av fv 17 og fv 828 til riksveg.
 8. Kommunestyret aksepterer ikke at prosjektet blir delt opp i faser dvs at første fase fremdeles er ferger og andre fase fastlandsforbindelse. Det kan føre til at den permanente løsningen blir ferger istedenfor fastlandsforbindelse.
 9. Herøy kommune anbefaler at prosjektet overføres til et nytt AS som etableres for å jobbe videre med fastlandsforbindelse og finansiering. Dette for å sikre prosjektet fremdrift. Størrelsen på dette prosjektet tilsier også at det vil være fornuftig.