

SAK 81/18 STATUS I SAKEN OM MOTTATT HENVENDELSE TIL KONTROLLUTVALGET (VARSLERSAK) – OPPSUMMERING.

Forslag til vedtak/innstilling:

Saken legges fram uten forslag til vedtak.

Vedlegg:

1. Kontrollutvalgets oppfølging av kommunens varslingsrutiner.
2. Varslingsplakat for Eidskog kommune (gammel).

Saksframstilling:

Kontrollutvalget mottok i første halvdel av august 2018 en henvendelse som det ble gitt foreløpig orientering om i kontrollutvalgets møte 23.8.18, og som deretter ble satt opp til behandling i møte 14.9.18. Videre er saken behandlet i kontrollutvalgets møter 18.10.18, 1.11.18 og 15.11.18. Saken ble behandlet for lukkede dører i kontrollutvalget i alle møtene, iht. koml. § 31. nr. 2, jf. FVL § 13, 1. ledd pkt. 1). Etter hvert er saken blitt omtalt som en varslersak.

Kontrollutvalget har håndtert denne saken som et **tilsynsorgan** og har gjort forsøk på å få komme i kommunestyre og legge fram en sak om bevilgning av midler for en ekstern undersøkelse. Dette har ikke kontrollutvalget fått anledning til.

Sekretariatsleder har derfor valgt å lage en sammenstilling av saken så langt, hva kontrollutvalget har gjort og hvilke vedtak som er fattet i saken. Det som nå legges fram, er ikke unntatt offentlig og er ment som en oppsummering og en mulig orientering til kommunestyret, dersom kontrollutvalget ønsker det. Store deler av det som går fram av saksframstillingen nedenfor, er det som kontrollutvalget hadde i sin sak 71/18, og som de hadde ment å legge fram for kommunestyret.

Kontrollutvalget har ingen formell rolle i forhold til kommunens rutiner for varsling etter arbeidsmiljølovens bestemmelser, men fordi alle aktuelle varslingsmottakere i den interne varslingsordningen (etter arbeidsmiljøloven) (se vedlegg 2) ble ansett som inhabile og ettersom varslingsrutinen ikke inneholder opplysninger om hvem som eventuelt skal motta varselet dersom ledelsen er inhabil, ble den altså sendt til kontrollutvalget.

I NOU 2018:6 (Varsling – verdier og vern, side 107): står det følgende «Ved intern varsling vil varslingsmottaker være arbeidsgiver eller en representant for arbeidsgiver». Så selv om det er kontrollutvalget som har mottatt varselet, så er ikke kontrollutvalget en del av den interne varslingsordningen og kan ikke opptre som arbeidsgiver. Men når det er sagt, kan en jo da også stille spørsmål ved om hvem som er rett mottaker av et slikt varsel, når ledelsen er inhabil. Sekretariatsleder og kontrollutvalget har ikke noe svar på dette. Og det har heller ingen andre, ut fra det vi har greid å finne ut. Hvis kommunen hadde hatt et eksternt varslingsorgan/varslingssekretariat, som eksempelvis en advokat, revisjonen e.l., ville dette organet ha vært en del av det interne varslingsystemet (NOU 2018:6 side 107). Men det hadde ikke Eidskog kommune, som nevnt ovenfor.

Kontrollutvalget har i flere år vært opptatt av å følge opp kommunens varslingsrutiner, gjennom samtalen med rådmannen. Hva som er gjort, går fram av vedlegg 1. Oversikten viser at kontrollutvalget gjentatte ganger har gjort forsøk på å rette oppmerksomheten mot at kommunen burde ha etablert et eksternt varslingsystem. Men som kjent har ikke kontrollutvalget noen instruksjonsmyndighet ovenfor rådmannen.

Ut fra de opplysningene som kontrollutvalget har mottatt, jf. vedlegg 1, ser det ikke ut til at rådmannen har mottatt noen varsler eller har oppfattet at han har mottatt noen varsler, som omhandler denne saken.

I vanlige tilfeller når kontrollutvalget mottar et varsel (uansett om de er fra ansatte¹ eller fra eksterne), vil kontrollutvalget ta stilling til om dette er en sak for kontrollutvalget og deretter vanligvis innkalle rådmannen for å konfrontere ham eller henne med varselet. Det står også i KS sin veileder om «Ytringsfrihet og varslings» pkt. 3.4.2 at «Selv om varselet gjelder rådmannen, er ikke rådmannen uten videre inhabil. Varselet kan i mange tilfeller likevel følges opp av rådmannen. Så langt som mulig gjennomføres undersøkelser internt før det iverksettes eksternt undersøkelse. Dette må vurderes konkret ut fra innholdet i varselet.» Kontrollutvalget diskuterte saken når den ble behandlet i møtet 14.9.18, og kom fram til at de ønsket å legge fram saken for kommunestyret, for å be om en undersøkelse/granskning, i stedet for å ta saken direkte opp med rådmannen.

I møtet 14.9.18 vedtok kontrollutvalget følgende:

- 1. Kontrollutvalget følger opp saken ved å be om å få komme i kommunestyrets møte 23.10.18 for å legge fram en sak for kommunestyret.**
- 2. Kontrollutvalgets leder og sekretariatsleder får fullmakt fra kontrollutvalget om å ta et møte med kommunens administrative og politiske ledelse i forkant av kommunestyrets møte for å orientere om saken.**

I henhold til pkt. 2, så hadde kontrollutvalgets leder og undertegnede et møte med ordfører, rådmann og fungerende ordfører og vi orienterte om at kontrollutvalget hadde mottatt et varsel og at kontrollutvalget ønsket å legge fram en sak for kommunestyret, men at saken i så fall blir lagt fram i møtet. Det ble ikke oppgitt noen navn eller hva det var varslet om.

Som sagt, kontrollutvalget har ingen formelle rolle i varslingsaker, men varselet var såpass alvorlig at de ikke kunne la være å gjøre noe med det. Derfor ønsket kontrollutvalget å henvende seg til kommunestyret, som er det eneste organet som kan gi kontrollutvalget mulighet til å følge opp saken. Kontrollutvalget har selvsagt mulighet til å undersøke saker på eget initiativ, men saker av denne art vil koste såpass mye at kontrollutvalget måtte få tildelt ressurser for å kunne engasjere fagfolk/jurister. Hvis kommunestyret ikke ville vedta en slik gjennomgang, ville kommunen sannsynligvis få en rettssak mot seg. Advokaten og varsleren har sagt i sin oversendelse at de, så langt råd er, vil unngå rettssak.

Kontrollutvalget fikk tilbakemelding fra fungerende ordfører i brev av 16.10.18, om at det ikke var aktuelt å sette opp saken i kommunestyret 23.10.18. Hun sier følgende:

¹ Jf. Kontrollutvalgsboken <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kontrollutvalgsboken/id2468270/>, side 31: Ansatte i kommunen kan varsle til kontrollutvalget dersom de har avdekket kritikkverdige forhold, eller dersom etablerte varslingsrutiner ikke fungerer. Kommunen har plikt til å legge til rette for varslingsrutiner om kritikkverdige forhold, og den som varsler har rett til vern mot gjengjeldelse.

«For alle tilfelle vil en oversendelse til kommunestyret ikke kunne skje før administrasjonen/de som omfattes av varslingen har blitt forelagt saken og gitt mulighet til å uttale seg. Det bes om at saken i sin helhet oversendes til u.t. fra kontrollutvalget, til behandling. Jeg vil er sørge for en forsvarlig behandling av saken og deretter vurdere evt. videre oppfølging».

Kontrollutvalget gir følgende tilbakemelding i brev av 18.10.18:

Det eneste som kontrollutvalget ønsker, er å be om at det blir igangsatt en uavhengig undersøkelse/granskning av saken – og det burde være i alles interesse!
Kontrollutvalget har ikke tatt stilling til innholdet i saken, men det som hevdes er så alvorlig at kontrollutvalget ikke kan la være å gjøre noe. ...

Kommunestyret skulle ikke ta stilling til annet enn å svare på om det skal igangsettes en prosess - de skulle ikke på nåværende tidspunkt ta stilling til innholdet i saken. Dette er ikke en forvaltningsrevisjon som rådmannen skal ha anledning til å uttale seg om. Det er ikke gjort noen undersøkelser enda. Det er selve prosessen/undersøkelsen/granskningen som skal ivareta rettssikkerheten til alle involverte - også de det varsles om.

Denne saken kan altså ikke sendes til personer som er inhabile, så vil det kunne være et rettslig spørsmål om hvem som er inhabil. Det er på sin plass å nevne forvaltningsloven § 6 annet ledd som sier følgende:

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

Kontrollutvalget fattet derfor følgende vedtak i sitt møte 18.10.18 (KU-sak 60/18)

- 1. Kontrollutvalget beklager at de ikke får anledning til å komme i kommunestyret 23.10.18 for å legge fram en sak for kommunestyret.**
- 2. Kontrollutvalget sender saken til Fylkesmannen i Hedmark til vurdering av videre saksbehandling.**

Saken ble deretter oversendt Fylkesmannen i Hedmark og svaret ble lagt fram for kontrollutvalget i møtet 1.11.18. Fylkesmannen sier i brevet at kontrollutvalget ikke har gjort noe galt i denne saken. Fylkesmannen sier videre at de er i tvil om fungerende ordfører er inhabil og tilrår at saken legges fram for fungerende ordfører.

I ettertid meldte varslersens advokat inhabilitetsinnsigelse mot fungerende ordfører og da kunne ikke kontrollutvalget ta på seg det ansvaret å overstyre dette, jf. det som er sagt ovenfor om forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Saken har etter hvert også blitt omtalt i media, og det har bl.a. vært drøftet om fungerende ordfører kan nekte kontrollutvalget å sette opp en sak i kommunestyret. I ett av innleggene er det henvist til uttalelse fra jusprofessor Jan Fridtjof Bernt, som sier i artikkelen at ordfører kan nekte å legge fram en sak for kommunestyret. Vi vet ikke hvordan spørsmålet til Bernt var

stilt, men sekretariatsleder har i ettertid stilt spørsmål til Bernt om dette kan være helt riktig, ettersom kommuneloven sier at kontrollutvalget skal rapportere sitt arbeid til kommunestyret (kompl. § 77 nr. 6).

Han svarer slik:

Kontrollutvalget er kommunestyrets vakthund, og rapporterer til dette. Det er klart at ordfører ikke skal kunne «sile vekk» saker hun ikke ønsker behandlet, og alle henvendelser fra kontrollutvalget skal legges frem for kommunestyret.

Videre svarer han slik:

(1) Har ordfører plikt til å føre saken opp på saklisten?

SVAR: Det har hun altså, men hun kan vente med å gjøre dette til hun synes den er tilstrekkelig utredet.

(2) Hva gjør vi hvis ordfører er inhabil?

SVAR: Da skal hun ikke ha noe å gjøre med denne saken. Den legges til varaordfører, som så skal sørge for at saken blir ført opp til behandling når den er klar.

Det står i kompl § 77 nr. 6 følgende: «Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget». Kontrollutvalget hadde laget en sak som de ønsket å rapportere om til kommunestyret. Det står videre i kompl. § 77 nr. 6 «Før en sak rapporteres til kommunestyret eller fylkestinget skal den ha vært forelagt administrasjonssjefen til uttalelse». Dette gjelder ved rapportering etter undersøkelser (som eks. en forvaltningsrevisjon) og gjelder selvsagt ikke i denne saken.

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak 1.11.18 (KU-sak 64/18)

- 1. Kontrollutvalget beklager igjen at de ikke har tilstrekkelig tillit til at saken kan legges fram for kommunestyret uten å involvere kommunens politiske og administrative ledelse.**
- 2. Hvis ikke kontrollutvalget får beskjed innen 8.11.18, om at saken kan settes opp i kommunestyret, gir kontrollutvalget beskjed til varslersens advokat om at kontrollutvalget ikke når fram med sin sak.**
- 3. Kontrollutvalget følger opp kommunens varslingsrutiner i en senere sak.**

I ettertid har advokaten mottatt brev fra Fylkesmann i Hedmark (datert 7.11.18) med kopi til fungerende ordfører og kontrollutvalget, hvor han gir advokaten medhold i vurdering av inhabilitet for fungerende ordfører.

I kommunestyrets møte 13.11.18 ble derfor Knut Gustav Woie valgt som settevaraordfører. Kommunestyrets vedtak i sak 79/18 var som følger:

1. Som settevaraordfører for å håndtere mottatte henvendelse i mulig varslings sak velges Knut Gustav Woie, Senterpartiet.
2. Saken oversendes settevaraordfører umiddelbart og uten ugrunnet opphold.
3. Settevaraordfører vurderer sakens innhold og videre fremdrift, og ivaretar denne i tråd med retningslinjer og prosedyrer for slik saksbehandling.

Kontrollutvalget trodde at Woie skulle bistå kontrollutvalget med å få lagt fram KU-sak 71/18 til kommunestyret (tidligere omtalt som KU-sak 60/18) og syntes dette vedtaket var positivt,

og dette var jo også i tråd med det som ble uttalt fra Bernt i en e-post til sekretariatsleder, som nevnt ovenfor. Informasjonsbrevet fra fungerende ordfører til sekretariatet 14.11.18 tilsa også dette:

«Sak 60/18 i Kontrollutvalget oversendes elektronisk til Knut Gustav Woie på e-post knut.gustav.woie@folkevalgt.eidskog.no umiddelbart i tråd med kommunestyrets vedtak.»

Kontrollutvalget hadde satt opp en møte 15.11.18 og Knut Gustav Woie ble derfor invitert til å komme i møtet for å diskutere opplegget videre, men han ga beskjed om at han ikke hadde anledning til å komme. Kontrollutvalget hadde i utgangspunktet ikke noe problem med å oversende KU-sak 71/18 til Woie, da dette var saksutredningen til kommunestyret for bl.a. å be om midler til en bestilling av en undersøkelse/granskning av saken.

Kontrollutvalget har vel i ettertid forstått det slik at Woie mente at han skulle få tilsendt hele varslingssaken. Kontrollutvalget kunne selvsagt ikke oversende selve varslingssaken til Woie. Denne inneholder mye taushetsbelagt informasjon og kontrollutvalget kan ikke gi fra seg dette uten tillatelse fra varsleren/advokaten. Hvis denne varslingssaken skal sendes til noen i eller utenfor kommunen, så må dette i så fall skje fra varslernes/advokatens side og ikke fra kontrollutvalget side. Kontrollutvalget kan ikke bryte sin taushetsplikt.

I kontrollutvalgets møte 15.11.18 ble det også informert om at varslernes advokat hadde inhabilitetsinnsigelser til Woie, derfor ble heller ikke KU-sak 71/18 sendt Woie. Dette ble Woie informert om. Se også henvisningen til forvaltningsloven § 6 annet ledd ovenfor.

Men like før kontrollutvalgets møte 15.11.18 fikk KU-leder og sekretariatsleder beskjed om at varsleren har trukket varselet og at varsleren og advokaten **tar en ny vurdering av saken**. Slik sett hadde ikke kontrollutvalget lenger noen varslingssak å behandle, men det er ingen grunn til å tro at den er «borte» av den grunn.

Vi er kjent med at det etter kommunestyrets møte 13.11.18 har vært drøftet mulig lovlighetskontroll av KS-sak 079/18. Etter det sekretariatsleder har forstått, er denne sendt, men den ble ikke behandlet i kommunestyrets møte 6.12.18.

Kontrollutvalget har ikke foretatt seg noe etter møtet 15.11.18. Men Eidskog kommune har i formannskapetets møte 21.11.18 skrevet følgende på møtebokas framside:

«Knut Gustav Woie orienterte om sak 079/18 i Kommunestyret og prosessen rundt saken. Knut Gustav Woie har ikke tillit til Kontrollutvalget og ber om en valgsak på det.»

Dette ble også gjentatt i kommunestyret 6.12.18. Woie uttrykker mistillit til kontrollutvalget. Det står ikke noe om årsaken til dette i denne protokollen fra formannskapetets møte, men med forbehold om at Woie er riktig gjengitt i Glåmdalen 23.11.18, så sier han: «Etter den gjennomgangen jeg har hatt i saken og slik den er blitt håndtert, så har jeg ikke tillit til den jobben eller de vurderingene som er blitt gjort i kontrollutvalget ...». Som nevnt ovenfor var kontrollutvalget i utgangspunktet positive til at Woie skulle håndtere KU-sak 71/18 til den skulle legges fram for kommunestyret og han ble faktisk også invitert til kontrollutvalgets møte 15.11.18. Men igjen, kontrollutvalget var nødt til å vurdere saken på nytt, når det kommer inhabilitetsinnsigelser. Noe annet ville vært uforsvarlig av kontrollutvalget.

Vi er litt usikre på om Woie kjenner til alle de vurderingene som kontrollutvalget har gjort, men hvis han mener at han ikke har tillitt til kontrollutvalget fordi han ikke har fått selve varslersaken tilsendt, så synes dette litt merkelig. For det første kan ikke kontrollutvalget oversende taushetsbelagt informasjon uten å ha dekning for det. For det andre ble det sendt habilitetsinnsigelse mot Woie og for det tredje, så ble varslersaken trukket (i hvert fall inntil videre) og da sier det seg selv at kontrollutvalget ikke kan oversende noe som helst.

I det samme formannskapsmøtet (21.11.18) orienterte rådmannen om at det var laget ny varslingsplakat. Vi har også forstått det slik at det er valgt et eksternt varslingssekretariat til denne oppgaven, Campell & Co. Etter det vi har forstått er dette også kommunens juridiske rådgiver og det kan derfor stilles spørsmål om en slik rådgiver for kommunen er uavhengig nok til å være varslingssekretariat. Vi kjenner ikke til hvilke vurderinger som er gjort i denne saken.

Fungerende ordfører orienterte kommunestyret i sak 079/18 at hun hadde innhentet juridisk vurdering av hennes håndtering av saken og at hun ikke var inhabil til å være med på behandlingen av valg av settevaraordførere. Kontrollutvalget tar en vurdering av om de ønsker å få disse vurderingene framlagt, så sant dette ikke blir en del av den eventuelle lovlighetskontrollen av kommunestyrets vedtak, som nevnt ovenfor.

Kontrollutvalgets sekretariatet har hatt mange samtaler med Fylkesmannen i Hedmark og har også drøftet prinsipper for behandling med mange fagfolk på området. Som sagt ovenfor, så bestreber kontrollutvalget seg hele tiden på å opptre korrekt. I slike saker er dette ekstremt viktig. Vi kan ikke se at vi på noe område har opptrådt uforsvarlig eller i strid med regelverket.

Kontrollutvalget har altså bedt om å få komme i kommunestyret for å be om en ekstern undersøkelse/granskning. Hvis kontrollutvalget hadde fått satt opp saken, så ville dette ha vært kontrollutvalgets forslag til vedtak i sak 71/18:

1. Kommunestyret ber kontrollutvalget engasjere en ekstern aktør til å gjennomgå saken for å vurdere om det anses være grunnlag for varslingen, dvs. om det er grunnlag for å gå videre med saken.
2. Vurderingen legges fram igjen i neste kommunestyremøte. Kostnadene ved denne vurderingen dekkes av kommunen, innenfor en ramme på kr 100 000.
3. Kommunestyret tar ved behandlingen av denne vurderingen stilling til den videre prosessen.
4. Kommunestyret ber kontrollutvalget legge fram forslag til setterådmann i neste kommunestyremøte, som kan håndtere saken internt i kommunen.

I saken ville kontrollutvalget ha lagt fram en så nøytral sak som mulig, for å ivareta arbeidsmiljølovens bestemmelse § 2 A-4, som omhandler taushetsplikt ved varsling. Selve varselet inneholder også taushetsbelagte opplysninger iht. off. loven § 13, jf. forvaltningsloven § 13, 1. ledd, pkt.1. Varselet inneholder påstander om alvorlig lovbrudd og noen av dem vil kunne være straffbare. Rettsvernet til de involverte skal selvsagt ivaretas ved at undersøkelsen/granskningen skal være objektiv, nøytral og uavhengig. En eventuell undersøkelse/granskning ville etter planen gjennomføres av eksterne juridiske eksperter på området, som nevnt ovenfor.

I skrivende stund har ikke kontrollutvalget noen sak å legge fram, så sant ikke advokaten «reåpner» den. Uansett varslingsak eller ikke, så vil kontrollutvalget følge opp det som det er varslet om, på ett eller annet tidspunkt.