



Varslingssak

Rapport
Våler kommune

13.06.2021

www.kpmg.no

Innhold

1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn for oppdraget	1
1.2 Metodikk og gjennomføring	1
1.3 Personopplysninger	2
1.4 Forbehold	2
1.5 Varselet	2
2. Faktagrunnlag og konklusjon	3
2.1 Påstandene i varselet	3
2.2 Kort om risikobildet	5
3. KPMGs forslag til tiltak	7
Vedlegg 1 -Tidslinje	8

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Våler kommune mottok et varsel via KPMGs eksterne varslingskanal den 10.11.2020. Varselet gjaldt kommunens behandling av en byggesak.

Bakgrunnen for varslingsaken er kommunens behandling av en byggesak som har versert siden 2015. Tiltakshaver har bygd en garasje nærmere enn 4 meter fra nabogrensen, noe naboen har motsatt seg. Et slikt tiltak er ikke lovlig med mindre bygget er «frittliggende» eller ved at naboen samtykker. Det er fastslått av administrasjonen, statsforvalter med støtte fra departementet og sivilombudsmannen at tiltaket ikke oppfyller dette kravet. Saken har versert som søknads-, dispensasjons- og klagesak i flere omganger fram til nå. Bygget ble påbegynt i 2015 og er fullført uten lovlig tillatelse.

Arbeidsmiljøloven gir varslingsrett til ansatte i virksomheten, dvs. rett til å varsle om det som oppfattes som kritikkverdige forhold. I kommunens varslingsrutine heter det at det er ønskelig at innbyggerne i kommunen bidrar til kvalitetssikring av kommunens tjenesteleveranser gjennom varslingsrutine om kritikkverdige forhold som avdekkes i virksomheten. Kommunens varslingsrutine gir med det varslingsrett også til innbyggere i kommunen. Varslingen fra faren til den berørte naboen skal derfor behandles som en varslingssak. KPMG bemerker at det er relativt vanlig at andre enn ansatte i virksomheten har varslingsrett om kritikkverdige forhold i virksomheten.

KPMG fikk i mandat av Våler kommune v/ kommunedirektør å gjennomføre en uavhengig forundersøkelse av påstandene varselet. KPMG oppgave var å undersøke saken og gi råd om videre håndtering.

1.2 Metodikk og gjennomføring

Vi har gjennomført totalt 9 intervjuer med varsler, nabo, byggesaksbehandler, assisterende rådmann, leder for MTP-utvalget og to utvalgsmedlemmer.

KPMG har ikke snakket med tiltakshaver fordi varselet retter seg mot kommunens prosess og saksbehandling. Det ligger utenfor KPMGs mandat å ta stilling til selve byggesaken. KPMG mener at saken er godt nok opplyst til å ta stilling til påstandene i varselet. Det er utarbeidet referat fra intervjuene som er gjennomgått og godkjent av den som har blitt intervjuet. Alle vi har intervjuet har verifisert intervjureferatene.

KPMG har operasjonalisert varselet, dvs. bearbeidet påstandene til verifiserbare konkrete forhold og analysert faktagrunnlaget i forhold til mulige kritikkverdige forhold. Kritikkverdige forhold er brudd på juridiske og etiske regler og retningslinjer.

Vi har gjennomført en kontradiksjonsprosess der de det er varslet om – dvs. ansatte i administrasjonen og medlemmer av MPT-utvalget - har blitt gitt muligheten til å kommentere på faktagrunnlaget og påstander rettet mot seg.

1.3 Personopplysninger

Behandling av personopplysninger i forbindelse med utarbeidelse av rapporten er i tråd med personopplysningsloven. Oppdragsgiver er behandlingsansvarlig og KPMG er databehandler. Det er signert en databehandleravtale.

KPMG har rett til å behandle alle personopplysninger som er en del av undersøkelsen i kraft av vårt mandat. KPMG har med dette samme fullmakt til behandling av personopplysninger om ansatte som arbeidsgiver. For øvrige vi har intervjuet har vi fått samtykke til å bruke informasjon fra intervju i dialog med andre og i rapporteringen.

1.4 Forbehold

Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av de opplysninger som er gitt og den dokumentasjon som har vært gjort tilgjengelig for KPMG. KPMG fraskriver seg ethvert ansvar for mulige feil eller utelatelser som følge av at KPMG har mottatt uriktige eller ufullstendige opplysninger eller dokumentasjon. Vi forbeholder oss retten til å oppdatere rapporten i endelig versjon.

KPMG har kun undersøkt forhold som er nevnt i varselet. Vi har derfor ikke undersøkt hele sakskomplekset eller habilitetsspørsmål knyttet til alle utvalgsmedlemmene. KPMG har heller ikke vurdert kvaliteten på kommunens rutiner og styrende dokumenter. Det dreier seg om en omfattende byggesak som har pågått siden 2015. Vi har ikke kunnet gå dypt inn i sakens dokumenter. Vi er av den oppfatning at dette heller ikke er nødvendig for å kunne ta stilling til påstandene i varselet.

1.5 Varselet

Varselet gjelder hovedsakelig kommunens behandling etter at Statsforvalter avgjorde at bygget ikke var «frittliggende» og dermed ulovlig den 25.06.2018. Varselet retter seg hovedsakelig mot det politiske utvalget for byggesaker som ble oppnevnt etter kommunevalget i 2019.

Varselet inneholder også påstander om kritikkverdige forhold knyttet til administrasjonens håndtering innledningsvis og fram til 11.01.2018, herunder manglende oppfølging av informasjon om at bygget ikke var «frittliggende» på et tidlig tidspunkt.

KPMGs oppsummering av varselet er at det er påstått kritikkverdige forhold, dvs. brudd på lover, regler og retningslinjer. Det er påstått at politisk makt er brukt til vennetjenester og til å fatte og fastholde vedtak i strid med loven (myndighetsmisbruk). Det er reist spørsmål om nære relasjoner har ført til at utvalget ikke har håndtert saken på en nøytral og rettferdig måte (inhabilitet). Det er anført at utvalget har lagt ensidig vekt på tiltakshavers interesser (usaklig forskjellsbehandling). Det er reist spørsmål om det kan foreligge korrupsjon, uten at dette er ytterligere forklart eller underbygget konkret.

2. Faktagrunnlag og konklusjon

KPMGs konklusjon bygger på faktagrunnlaget som er presentert i tidslinjen i vedlegg 1 og informasjon vi har mottatt i intervju og dokumenter vi har fått av dem vi har snakket med.

Faktagrunnlag, konklusjoner oppsummeres i det følgende.

2.1 Påstandene i varselet

2.1.1 Administrasjonens behandling i tidligfasen

Administrasjonen har pekt på at kommunikasjonen med tiltakshaver i tidligfasen kunne vært bedre dokumentert. Eksempelvis er det ikke dokumentert at tiltakshaver fikk informasjon om at en garasje nærmere nabogrensen enn 4 meter måtte være «frittliggende». Nabo påpekte overfor administrasjonen at bygget ikke var «frittliggende» i brev av 06.11.2015. Administrasjonen har erkjent at dette burde vært fulgt opp bedre og at oppfølgingen burde vært bedre dokumentert. Administrasjonen har pekt på at det er rom for forbedring og læring bl.a. på bakgrunn av disse forhold.

KPMGs vurdering er at administrasjonens oppfølging i tidligfasen ikke har vært tilstrekkelig dokumentert, og at det her ble gjort noen feilvurderinger som administrasjonen har erkjent. KPMG mener det er viktig at administrasjonen tar lærdom av de feilvurderinger som ble gjort.

2.1.2 Disposasjonsvedtak av juni 2016

Undersøkelsen har vist at det ble gjort feil fra administrasjonen og fra det tidligere NM- utvalget i forbindelse med et disposasjonsvedtak den 09.06.2016. Vedtaket ble omgjort av Statsforvalter den 16.11.2016 som ulovlig. Det er forklart at kommunen søkte og fikk veiledning fra Statsforvalter i forkant av vedtaket.

KPMG mener det ikke foreligger kritikkverdige forhold, dvs. brudd på regler og retningslinjer utover at saken ble vurdert feil av kommunen og/eller Statsforvalter i forkant av kommunens disposasjonsvedtak.

2.1.3 MPT-utvalgets håndtering av saken

For å vurdere MPT-utvalgets saksbehandling er det nødvendig kort å oppsummere historikken i forkant av at utvalget ble oppnevnt.

Administrasjonen fattet vedtak om at bygget ikke var «frittliggende» og dermed ulovlig den 11.01.2018. Vedtaket ble påklaget av tiltakshaver. Statsforvalter fattet vedtak om at bygget ikke var frittliggende og dermed ulovlig den 25.06.2018. Kommunal- og

moderniseringsdepartementet sluttet seg til Statsforvalters vedtak av 25.06.2018 den 12.12.2018. Saken ble innbragt for Sivilombudsmannen som ikke hadde bemerkninger den 25.02.2019. Statsforvalter hadde allerede den 16.11.2016 vedtatt at bygget ikke var «frittliggende». Administrasjonen satte tidsfrist for tiltakshaver den 27.09.2019 for å omgjøre bygget til et lovlig bygg innen 27.11.2019. Fristen ble på anmodning utsatt til 01.06.2020.

Senest fra 25.06.2018 var det klart at Statsforvalter og administrasjonen hadde konkludert med at bygget ikke var «frittliggende». Saken fremsto som endelig avgjort av Statsforvalter som overordnet forvaltningsorgan etter at Sivilombudsmannen hadde avvist saken. Administrasjonen har forholdt seg til dette i den videre saksbehandling.

MPT-utvalget ble oppnevnt etter kommunevalget høsten 2019. Den 10.02.2020 søkte tiltakshaver på ny om dispensasjon. Administrasjonen avsto søknaden og opprettholdt tidligere vedtak om endring av bygget. Den 25.02.2020 ba MPT-utvalget om å få saken til behandling i sitt neste møte den 05.05.2020. I dette møtet innstilte administrasjonen på at saken skulle avvises og ikke tas opp til ytterligere behandling i kommunen. MPT-utvalget fattet likevel vedtak om å gi dispensasjon, dvs. at bygget ble godkjent. Vedtaket ble påklaget av nabo. MPT-utvalget opprettholdt vedtaket i forbindelse med klagesaksbehandlingen og sendte klagesaken til Statsforvalter for endelig avgjørelse. Statsforvalter opphevet MPT-utvalgets vedtak den 20.10.2020 med henvisning til at vedtaket ikke var i samsvar med loven (rettsanvendelsesfeil) og mangelfull begrunnelse. Fra vedtaket hitsettes også:

«(...)forhistorikk etterlater et klart inntrykk av at utvalget utelukkende har ønsket å finne et grunnlag for å gi tiltakshaver medhold i søknaden, uten å vurdere om dispensasjonsvilkårene er oppfylt.»

Statsforvalter sendte saken tilbake til kommunen for ny behandling. Den 10.11.2020 var saken igjen til behandling i MPT-utvalget. Administrasjonens innstilling var igjen at søknad om dispensasjon skulle avslås. Fra MPT-utvalgets vedtak hitsettes:

«MPT ber administrasjonen hente inn en advokat som bes formulere ett lovlig vedtak i tråd med MPT sitt syn.»

Varselet ble fremsatt til KPMG samme dag. Varselet ble videreformidlet til kommunen den 13.11.2020. Undersøkelsen av varslingssaken ble påbegynt 11.01.2021.

Den 09.02.2021 ble det utarbeidet notat fra advokat, med følgende konklusjon:

«Som det fremgår nedenfor, er det vår oppfatning at dette rettslig sett ikke vil være mulig å gi dispensasjon slik saken står.»

Den 09.03.2021 var saken igjen til behandling i MPT-utvalget. Fra vedtaket hitsettes:

«Administrasjonen utreder om det er mulig å utarbeide en reguleringsplan for området som kan gi en løsning på saken.»

Dette er det siste vedtak som er fattet i saken. Saken er dermed ikke avklart fra kommunen sin side.

KPMGs oppsummering er at saken fremstod som ferdigbehandlet av administrasjonen i kommunen og Statsforvalter da MPT-utvalget ba om å få seg forelagt saken. Det var endelig avklart at garasjen ikke var frittliggende og således ulovlig. Det må også anses som avklart at det ikke kunne gis dispensasjon. MPT-utvalget tok opp saken til behandling kort tid etter at tiltakshaver på ny hadde søkt dispensasjon. Utvalget vedtok å gi dispensasjon i strid med

Statsforvalters tidligere vedtak og administrasjonens innstilling. Det var ikke overraskende at Statsforvalter omgjorde vedtaket om å gi dispensasjon.

KPMG mener kommunen bør vurdere om denne saken i det hele tatt burde vært tatt opp til politisk behandling, jf. at saken i hovedsak er regelstyrt. Det synes å være et behov for å gjennomgå rutiner og rolleavklaring mellom administrativt og politisk nivå i denne type saker.

Det er sannsynliggjort at utvalget har fattet og fastholdt et lovstridig vedtak om dispensasjon og dermed godkjent et ulovlig bygg. Utvalget har ikke forholdt seg til Statsforvalters og administrasjonens beskrivelse av gjeldende regler. Som det fremgår av Statsforvalters vedtak har utvalget gitt dispensasjon uten lovlig hjemmel og med det handlet utenfor sitt myndighetsområde.

KPMG er enig i Statsforvalters vurdering av sakens historikk og har det samme inntrykk av at utvalget utelukkende har ønsket å finne et grunnlag for å gi tiltakshaver medhold i søknad om dispensasjon. Statsforvalter har videre uttrykt at utvalget ikke har vurdert om dispensasjonsvilkårene var oppfylt.

KPMGs vurdering innebærer at varsler gis medhold i flere av sine sentrale påstander, herunder at det er fattet og fastholdt vedtak i strid med loven, at utvalget har handlet utenfor sitt myndighetsområde og har lagt for ensidig vekt på tiltakshavers interesser.

2.1.4 Habilitet

KPMG har vurdert om det foreligger inhabilitet og vennetjenester som kan ha hatt betydning for saksbehandlingen.

KPMG har fått bekreftet fra dokumentasjon og intervju at habiliteten til utvalgsmedlemmene ikke er drøftet eller vurdert. Utvalgsmedlemmene har forklart at de mener de har håndtert saken objektivt og upartisk. KPMG har fått forklart at det er en relasjon mellom tiltakshaver og to av utvalgsmedlemmene. KPMG har ikke gått i dybden på dette da vår vurdering er at det kan ha foreligget en viss risiko for inhabilitet uten at vi kan trekke noen klare konklusjoner. Det fremstår også som usikkert og noe tvilsomt om de aktuelle relasjoner har påvirket saksbehandlingen.

Det er imidlertid sannsynliggjort mangelfull håndtering av habilitetsspørsmål i saken. Det er risiko for at det kan foreligge forhold som kan være egnet til å svekke tillitt til upartiskheten. Nabo og varsler opplever svekket tillitt til upartiskheten på grunn av disse relasjonene. KPMG vurderer at habilitetsspørsmålet burde ha blitt drøftet og vurdert. Utvalgsmedlemmene har et selvstendig ansvar for å vurdere egen habilitet og for å løfte habilitetsspørsmålet til vurdering i utvalget.

KPMG mener det ikke er sannsynliggjort at utvalgets saksbehandling er basert på «vennetjenester». Vi legger vekt på at utvalget har vært enstemmig i sin behandling og at de har ment å komme fram til en rimelig løsning. Det er heller ikke påstått nære relasjoner mellom tiltakshaver og flertallet av utvalgsmedlemmene.

2.2 Kort om risikobildet

2.2.1 Korrupsjon er ikke sannsynliggjort

KPMG har ikke avdekket eller fått opplysninger om at noen i MPT-utvalget har mottatt eller krevet noen utilbørlig fordel eller at dette er tilbudt av tiltakshaver. Varsler har heller ikke påstått dette. Det er således ikke rimelig grunn til mistanke om korrupsjon. De kritikkverdige forholdene som er avdekket, er imidlertid såkalte «røde flagg» for kommunen. Det innebærer

at de er egnet til å skape spørsmål om vennetjenester, urimelig favorisering og eventuelt også korrupsjon.

2.2.2 Omdømmerisiko for kommunen

Saken kan bidra til redusert tillitt mellom innbyggerne og kommunen. KPMG vurderer at saken kan innebære en omdømmerisiko for kommunen.

2.2.3 Konflikt mellom politisk utvalg og administrasjonen

KPMG vurderer at saken har ført til en konflikt mellom administrasjonen og MPT-utvalget. Tilliten mellom administrativt og politisk nivå ser ut til å ha blitt svekket.

3. KPMGs forslag til tiltak

KPMG anbefaler at kommunen bør vurdere å implementere tiltak for å forebygge lignende saker i fremtiden. Anbefalingene nedenfor knytter seg til vurderinger gjort i denne saken, men kommunen kan vurdere om det er andre områder i organisasjonen som kan ha nytte av slike tiltak.

KPMG anbefaler at kommunen:

1. Vurdere hvordan kommunen skal håndtere saken videre. Det er vanskelig å se for seg at MPT-utvalget kan håndtere saken videre på en uhildet måte
2. Sikre en rask, men forsvarlig avslutning på byggesaken i tråd med plan- og bygningsloven
3. Sikre en bedre rolle- og ansvarsavklaring mellom administrasjonen og MPT-utvalget, for eksempel ved å vurdere om rutinene på området er dekkende. Det bør vurderes om dette er aktuelt for andre utvalg i kommunen
4. Sikre bedre kompetanse i MPT-utvalget på saksbehandlingsregler, plan- og bygningsloven samt rutiner og bevisstgjøring rundt håndtering av habilitetsspørsmål. Det bør vurderes om dette er aktuelt for andre utvalg i kommunen
5. Vurdere om kontrollutvalget bør bestille en forvaltningsrevisjon som gjennomgår system og rutiner for håndtering av habilitetsspørsmål og eventuelt andre temaer

Vedlegg 1 -Tidslinje

2015

- **Sommeren 2015:** Tiltakshaver (TH) søkte om tiltak (tilbygg). Naboen (V) signerte nabovarselet. Byggesaksbehandler (S) påpekte overfor TH at V måtte signere en erklæring i tillegg, fordi bygget var nærmere enn 4 meter fra nabogrensen. Kommunen har et eget skjema for å dokumentere samtykke til bygging innenfor 4-metersgrensen. V samtykket ikke og søknaden ble trukket. TH endret plan og ønsket i stedet å oppføre en garasje 1 meter fra nabogrensen. Et slikt tiltak var unntatt søknadsplikt hvis det var «frittliggende»
- Vi har fått forklart at TH støpte platen til garasjen i 2015
- **Høsten 2015:** V kontaktet kommunen med påstand om at tiltaket ikke var frittliggende. Dette underbygges av brev sendt fra V til kommunen den 06.11.2015

2016

- **17.03.2016:** TH søkte om dispensasjon for å oppføre et tilbygg til eksisterende bolig med innhold av to soverom og stue
- **09.06.2016:** Kommunen (NM-utvalget) godkjente søknaden. Kommunen fikk veiledning fra Statsforvalteren før vedtaket ble fattet. Statsforvalteren skal ha gitt veiledning som tilsa at kommunen kunne godkjenne søknaden. Dette har vi ikke fått verifisert. Det er vanskelig å forstå hvordan Statsforvalteren kunne komme til at det kunne gis dispensasjon her.
- **01.07.2016:** V klaget på vedtaket
- **01.09.2016:** Kommunen (NM-utvalget) behandlet klagen. Klagen ble ikke tatt til følge
- **16.11.2016:** Statsforvalteren behandlet klage fra V. Konklusjonen var at vilkårene for å gi dispensasjon ikke var oppfylt

2017

- **14.11.2017:** TH endret plan på nytt og søkte nå om oppføring av garasje. Det ble anført at garasjen var frittliggende
- Vi har fått forklart at reisverket ble bygd i 2017, dvs. før søknaden var behandlet

2018

- **11.01.2018:** Kommunen avsto søknaden. Begrunnet dette med at bygget ikke var frittliggende. Vedtaket ble påklaget av TH. Administrasjonen opprettholdt vedtaket, men sendte det på vanlig måte til Statsforvalteren for avgjørelse
- **25.06.2018:** Statsforvalteren kom til at det ikke var grunnlag for å omgjøre vedtaket. Statsforvalteren oppfordret TH til å sende saken til KMD for å få avklart hva som ligger i begrepet «frittliggende»
- **12.12.2018:** KMD vurderte saken. Departementet fant ingen feil ved Statsforvalterens vedtak

2019

- **14.01.2019:** TH klaget KMD sin vurdering inn til Sivilombudsmannen.
- **25.02.2019:** Sivilombudsmannen fant ikke grunnlag for å iverksette nærmere undersøkelser på bakgrunn av klagen.
- **27.09.2019:** Kommunen satte tidsfrist til 27.11.19 for å omgjøre garasjen til et lovlig bygg etter PBL. TH ba om utsettelse. Fristen ble utsatt til 01.06.2020
- **Høsten 2019:** Kommunevalg og nytt MPT-utvalg

2020

- **10.02.2020:** TH søkte om dispensasjon fra PBL
- **20.02.2020:** Administrasjonen opprettholdt tidligere vedtak, dvs. at garasjen måtte rives eller omgjøres til et lovlig bygg
- **25.02.2020:** MPT-utvalget ba om å få saken opp til politisk behandling i neste møte
- **05.05.2020:** MPT møte. Kommunedirektørens innstilling: Saken avvises og tas ikke opp til ytterligere behandling i kommunen. MPT-utvalget vedtok: Det gis dispensasjon fra reglene i § 20-5 og at kommunen godtar at bygget blir stående.
- **05.05.2020:** V klaget på vedtaket
- **24.06.2020:** MPT-utvalget vurderte klagen. Det ble foretatt befarings på eiendommen. V var ikke til stede her. MPT-utvalget opprettholdt vedtaket og sendte klagesaken til Statsforvalteren til endelig prøving og vedtak
- **20.10.2020:** Statsforvalteren opphevet MPT-utvalget sitt vedtak. Begrunnelse: rettsanvendelsesfeil og mangelfull begrunnelse. Saken ble sendt tilbake til kommunen for behandling
- **10.11.2020:** Saken var til behandling i MPT-utvalget. Kommunedirektørens innstilling: Søknad om dispensasjon avslås. MPT-utvalgets vedtak: Ber administrasjonen hente inn en advokat som bes formulere et lovlig vedtak i tråd med utvalget sitt syn
- **10.11.2020:** KPMG mottar varselet fra V sin far

2021

- **09.02.2021:** KS-advokatene: Rettslig sett vil det ikke være mulig å gi dispensasjon slik saken står
- **09.03.2021:** MPT-utvalget ba administrasjonen utrede om det er mulig å utarbeide en reguleringsplan for området som kan gi løsning på saken.



Kontakt oss

Erik Arvnes

Partner

T +47 40 63 93 41

E erik.arvnes@kpmg.no

Erik Davidsen

Prosjektleder

T +47 93 42 57 05

E erik.davidsen@kpmg.no

Håkon Lindberg

Prosjektdeltager

T +47 47 28 25 16

E hakon.lindberg@kpmg.no

kpmg.no