

---

# Polititaktisk treningscenter

*Forvaltningsrevisjonsrapport for kontrollutvalget i  
Birkenes kommune*

---



## Sammendrag

Sørlandet kommunerevisjon IKS har på oppdrag fra kontrollutvalget i Birkenes kommune, gjennomført en forvaltningsrevisjon av saksbehandlingen knyttet til etablering av polititaktisk treningscenter i kommunen. Prosjektet har tatt utgangspunkt i følgende problemstilling:

*Har saksbehandlingen knyttet til polititaktisk treningscenter i perioden januar 2023 – september 2023 vært gjennomført i tråd med gjeldende saksbehandlingsregler og god forvaltningsskikk?*

Revisjonskriterier er hentet fra flere kilder, men særlig forvaltningsloven og kommuneloven.

### Hovedfunn

Revisjonen har vurdert saksbehandlingen knyttet til polititaktisk treningscenter i perioden januar – september 2023. Konklusjonen er at saksbehandlingen etter revisors vurdering i det vesentligste har fulgt gjeldende regler og god forvaltningsskikk, men det er rom for forbedringer.

En betydelig del av den senere usikkerheten og opplevelsen av mangel på informasjon i kommunestyret stammer fra møtet 10.01.2023. Selv om saksbehandlingsreglene ble fulgt, kunne beslutningsgrunnlaget vært tydeligere, spesielt når det gjelder lånebehov, renteutvikling, leieinntekter og restverdi av bygget, der nærmere økonomiske analyser kunne gitt et tryggere grunnlag for vedtaket. Kommunikasjonen rundt ordførers fullmakt til å forhandle ble av flere oppfattet å ikke være tydelig nok, noe som i praksis førte til at det forelå ulike oppfatninger omkring hva som lå til grunn for ordførers mandat. Temamøtet 19.01.2023 var også uklart definert, og bedre kommunikasjon kunne gjort formålet tydeligere. I noen tilfeller kunne administrasjonen også ha veiledet kommunestyret, da særlig om utvidet innsynsrett.

Revisjonen påpeker at skriftlighet og kommunikasjon er viktige aspekter ved god forvaltningsskikk. Selv om skriftligheten stort sett er fulgt, kunne vurderinger om utvidet innsynsrett vært nedtegnet i et eget notat. Kommunikasjonen viser svakheter i enkelte tilfeller, særlig i forhold til ordførers fullmakt.

For revisor synes det som at tilbakemeldinger fra oppdragsgiver er et forhold som har gjort det utfordrende å opprettholde en åpen dialog internt i kommunen. De som holder i prosessen, har måttet håndtere ulike spørsmål fortløpende. Det er begrenset hvor ofte man kan diskutere ulike forhold med et samlet kommunestyre, og ordførers fullmakt blir da grunnlaget man har for å gjennomføre dialogen med oppdragsgiver.

### Anbefalinger

Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Kommunen bør vurdere å etablere et reglement eller retningslinjer for prosjektstyring som i større grad vil kunne bidra til å skape rammer for et tilfredsstillende politisk beslutningsgrunnlag.
- Kommunen bør for ettertiden gjøre nøye vurderinger omkring bruken av møtearenaer som ikke omfattes av kommunelovens bestemmelser.
- Administrasjonen bør i større grad sikre at veiledningsplikten, og krav til skriftlighet, ivaretas slik at kommunestyret gis tilstrekkelige forutsetninger for å ivareta sine oppgaver.
- Administrasjonen og kommunestyret bør etablere større bevissthet omkring hva som gir en tilfredsstillende kommunikasjonsprosess.

## Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>1</b>
<b>Innhold</b> .....	<b>2</b>
<b>Forord</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>4</b>
1.1 Bakgrunn og formål .....	4
1.2 Problemstillinger .....	5
<b>2 Metodisk gjennomføring</b> .....	<b>5</b>
<b>3 Revisjonskriterier</b> .....	<b>7</b>
<b>4 Saksbehandling og forvaltningsskikk</b> .....	<b>12</b>
4.1 Revisjonskriterier .....	12
4.2 Fakta .....	12
4.2.1 Fra saksbehandlingsverktøyet .....	13
4.2.2 Svar fra de politiske gruppene .....	19
4.2.3 Svar fra ordfører .....	24
4.2.4 Svar fra administrasjonen .....	25
4.3 Vurderinger .....	26
<b>5 Konklusjon</b> .....	<b>30</b>
5.1 Anbefalinger .....	31
5.2 Kommunedirektørens uttalelse .....	31
<b>6 Litteratur- og dokumentasjonsliste</b> .....	<b>33</b>
<b>7 Vedlegg</b> .....	<b>36</b>

## Forord

Sørlandet kommunerevisjon IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon som knytter seg til polititaktisk treningssenter i Birkenes kommune. Prosjektet ble opprinnelig bestilt av kontrollutvalget som et tillegg til de ordinære forvaltningsrevisjoner i perioden, men kommunestyret vedtok at oppdraget skulle løses innenfor de ordinære timer som kontrollutvalget har til rådighet (jf. kommunestyrets saksnr. 050/24).

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Terje Melhuus Line. Magnus Tørå Solsvik har vært oppdragsansvarlig revisor.

Arendal, 12.02.2025

Sted, dato

*Magnus Tørå Solsvik*

Magnus Tørå Solsvik

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

*Terje M Line*

Terje Melhuus Line

Forvaltningsrevisor

*Dokumentet er elektronisk signert.*

# 1 Innledning

Ordnete forhold knyttet til saksbehandling i folkevalgte organer er viktig for at disse organene og lokaldemokratiet skal fungere best mulig. Kommuneloven har derfor særlige regler om saksbehandlingen i folkevalgte organer. Dette er regler som kommer i tillegg til de alminnelige bestemmelsene i forvaltningsloven og offentlighetsloven.

## 1.1 Bakgrunn og formål

Forvaltningsrevisjonsprosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Birkenes 06.03.2024 (sak 1/24) som et tillegg til plan for forvaltningsrevisjon. Etter behandling i kommunestyret 30.05.2024 ble prosjektet besluttet å være en del av plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2024-2027. Bakgrunnen for bestillingen er vedtak i kommunestyret 25.05.23, sak 44/23: «Kommunestyret ønsker polititaktisk treningssenter velkommen og ber administrasjonen fortsette arbeidet basert på inngått avtale med politiet. Kommunestyret ber videre kontrollutvalget kontrollere om vedtak og mandat er fulgt opp.» Kontrollutvalget tok kommunestyrets vedtak til følge i møte 30.09.2024 ved at plan for forvaltningsrevisjon ble rullert med polititaktisk treningssenter som første prioriterte prosjekt.

15.05.2021 har Lillesandposten en artikkel om at Agder politidistrikt søker etter lokaler for polititaktisk trening og skytebane og ber interesserte kommuner i fylket komme med forslag, hver det også fremkommer at Birkenes kommune vil delta i konkurransen. 04.01.2023 er det et intervju med kommunedirektør i samme avis. Der kommer det frem at kommunens representanter har underskrevet taushetserklæring som ligger til grunn i prosessen og forhandlingene som er gjort. I tabellen under viser revisjonen en tidslinje for behandlingen av sak om «Innendørs treningssenter og skytebane – tilbud» med arkivsakID 22/2192 i Birkenes kommunestyre (KS) i 2023. Det er også inkludert to artikler fra Lillesandposten (LP).

Dato	Kilde	Tema
10.01.2023	KS	Prosjekt for polititaktisk treningssenter legges frem for kommunestyret. Unntas offentlighet. Vedtaket ble "Økonomisk ramme settes til inntil kr. 50 000 000 og lånefinansieres. Ordfører gis mandat til å gå videre i forhandling med det grunnlaget som er fremkommet i gruppeledernes møte."
29.03.2023	LP	Birkenes kommune har inngått avtale med Politiet i Agder om å etablere et innendørs treningssenter for polititaktisk trening i Tveide næringspark. Oppgis beregnet kostnad på 25 mill. kr.
20.04.2023	LP	Da kommunestyret i januar ga sin tilslutning til en investering på inntil 50 millioner kroner, var forutsetningen at politiet bandt seg til en leieavtale på minst 15 år med mulighet for fem års forlengelse og krav om en restverdi på minst 20 millioner etter 20 år.
25.05.2023	KS	Orientering om polititaktisk treningssenter ved enhetsleder teknisk forvaltning og drift.
25.05.2023	KS	Ekstraordinært KS-møte. Tema om ordfører har handlet i tråd med mandatet og om undertegnet avtale er i tråd med mandatet. Vedtak "Kommunestyret ønsker polititaktisk treningssenter velkommen og ber administrasjonen fortsette arbeidet basert på inngått avtale med politiet. Kommunestyret ber videre kontrollutvalget kontrollere om vedtak og mandat er fulgt opp."
15.06.2023	KS	Bestilling av oppdrag via kontrollutvalget.

31.08.2023	KS	Kommunestyret avslår å realitetsbehandle saken i kommunestyremøtet fordi kommunedirektør vil komme med nytt saksfremlegg.
25.09.2023	KS	Vedtak om at kommunedirektør får fullmakt til å forhandle videre, kostnadsramme 45 mill kr, avtale vedtas slik den foreligger, etablering på Tveide næringspark, etableres politisk referansegruppe

Formålet med denne undersøkelsen er å gjennomføre en vurdering av kommunens saksbehandling knyttet til avtale om polititaktisk treningssenter mellom Birkenes kommune og Politiets fellestjenester. Undersøkelsen skal både se hen til hvilke formelle regler som gjelder for saksbehandlingen og hva som må anses som god forvaltningsskikk.

Revisjonens funn og anbefalinger er utledet gjennom grundig og omfattende metodisk gjennomføring av både dokumentanalyse, intervjuer, gjennomgang av enkeltsaker og spørreundersøkelse, vurdert opp mot rapportens revisjonskriterier. Prosjektet er for øvrig gjennomført etter gjeldende standard for forvaltningsrevisjon, RSK001.

## 1.2 Problemstillinger

Kontrollutvalget vedtok gjennom prosjektplan 24.04.2024 (sak 10/24) følgende problemstilling:

- 1) Har saksbehandlingen knyttet til polititaktisk treningssenter i perioden januar 2023 – september 2023 vært gjennomført i tråd med gjeldende saksbehandlingsregler og god forvaltningsskikk?

I tillegg vedtok kontrollutvalget at de ønsker at punkt 3 og 4 i bestillingen (jf. KU saksnr. 10/24) også kommenteres på bakgrunn av eventuelle funn i undersøkelsen:

«3) Vurdere hvilke konsekvenser slike overtredelser av lover kan få, og hvilke konsekvenser eventuelle brudd på god forvaltningsskikk kan få.

4) Vurdere hvordan kommunen kan sikre seg mot tilsvarende feil ved senere saksbehandling.»

Revisjonen vil ta opp konsekvenser i eget vedlegg slik at det holdes utenfor rammen av en forvaltningsrevisjon. Dette begrunner vi med at det ikke foreligger konkrete kriterier for vurderinger som kommunestyret stiller spørsmål om.

## 2 Metodisk gjennomføring

Prosjektets metodiske fremgangsmåte har basert seg på en sammensatt datainnsamling gjennom ulike tilnærminger innen kvalitativ metode. Arbeidet med forvaltningsrevisjonen har i hovedsak foregått i perioden juni – november 2024, gjennomført av forvaltningsrevisor Terje Melhuus Line, med Magnus Tørå Solsvik som ansvarlig forvaltningsrevisor.

Revisjonen hadde innledningsvis i prosjektet et oppstartsmøte med teamleder eiendom og forvaltning (kontaktperson utnevnt av kommunedirektør) samt enhetsleder teknisk drift og forvaltning. Hensikten med oppstartsmøtet var å avklare forventninger, tidsplan og praktisk gjennomføring for det videre arbeidet. I møtet ble også prosjektets revisjonskriterier presentert.

## Dokumentanalyse

Revisjonen fikk tilgang til Birkenes kommunes saksbehandlingssystem (Websak+) og har vurdert dokumenter i arkivsak 22/2192, «Innendørs treningssenter og skytebane – tilbud». I tillegg ble revisor forelagt annen relevant skriftlig dokumentasjon gjennom e-post.

### Spørsmål til relevante aktører

For å danne et mest mulig deskriptivt bilde av saksbehandlingen og god forvaltningsskikk, oversendte revisjonen spørsmål til politiske gruppeledere og ordfører i forrige kommunestyreperiode, samt til administrasjonen. Disse spørsmålene ble besvart skriftlig.

### Validitet og reliabilitet

Vurderingen av det metodiske arbeidets validitet og reliabilitet handler om å belyse dataenes troverdighet og gyldighet. Validiteten handler om hvorvidt de innsamlede dataene er aktuelle for å besvare problemstillingene, og om revisjonens funn er autoritative og representative i forhold til fenomenet som er undersøkt. For å gi et bedre grunnlag for konklusjonene, har dokumentene som er analysert, vært offentlig tilgjengelig, forelagt revisjonen direkte av kommunen eller gjennom tilgang til saksbehandlingssystemet Websak+.

I forbindelse med spørsmålene til politikere og administrasjonen, ble disse besvart skriftlig av informantene og er slik sett ikke under noen påvirkning fra revisjonen. Kommunedirektør har i tillegg fått rapporten til høring ved prosjektets ferdigstilling. Uttalelsen fra kommunedirektør ligger vedlagt.

Reliabilitetsvurderingen omhandler hvorvidt de innsamlede dataene er pålitelige og om dataene er gjenstand for etterprøvbarehet. Rapporten har både på detaljert og overordnet nivå vært gjenstand for intern og ekstern kvalitetskontroll. Gjennomgående i rapportens arbeid har flere forvaltningsrevisorer vært involvert i prosessen, og den metodiske innsamlingen av data har vært grundig forankret og kvalitetssikret internt. Det er også en kvalitetssikring at kommunens kontaktperson har fått rapporten til faktaverifisering. Dette har bidratt til et godt fundament for dataenes reliabilitet.

### Avgrensning

Revisjonen tar ikke for seg håndtering av habilitet i denne saken, da dette er vurdert av KS-advokatene. I notat av 27.06.2023 vurderer KS-advokatene habilitet av enhetsleder teknisk forvaltning og drift etter henvendelse fra kommunen av 24.05.2023. Årsaken var at enhetsleder er styremedlem i eiendomsselskapet HØKO AS som står for arbeidet med å ferdigstille tomten som skal nyttes til polititaktisk treningssenter. I dette tilfellet vurderes habilitet etter forvaltningsloven § 6 andre ledd som går på om avgjørelser kan gi «særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til». KS-advokatene konkluderer med at enhetsleder må anses inhabil siden HØKO AS har en særlig interesse i saken og vil få en fortjeneste som følge av avtalen mellom kommunen og politiet. I samme notat konkluderes det med at kommunedirektør ikke under noen omstendighet er å anse som inhabil.

Likeledes avgrenser revisjonen oppdraget til ikke å omhandle valg av tomt og forholdet til anskaffelsesregelverket. Dette er vurdert av KS-advokatene i brev av 05.09.2023. Konklusjonen ble at «når kommunen som her selv eier en egnet tomt, oppstiller ikke anskaffelsesregelverket

krav om at kommunen må gjennomføre konkurranse for at andre grunneiere skal kunne tilby egnet areal for bygging av polititaktisk treningssenter.»

Revisjonen går ikke nærmere inn på innsynsbegjæring i saksdokumenter siden dette ble vurdert av Statsforvalteren i Agder og fattet vedtak. Revisjonen vil likevel kunne benytte dokumentasjon relatert til disse problemstillingene dersom det ellers er egnet til å belyse revisjonens problemstilling.

Prosjektet er i utgangspunktet avgrenset til perioden januar 2023 – september 2023. Revisjonen kan vurdere dokumentasjon fra perioden før dette dersom det er relevant for de beslutninger som kommunestyret fattet i ovennevnte periode.

I bestillingen fra kontrollutvalget er det videre bedt om at konsekvenser av brudd på lover og god forvaltningsskikk kommenteres.

### 3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav, normer og standarder som utgjør grunnlaget for de vurderinger objektet skal måles opp mot og i forhold til. I henhold til NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov er hovedformålet med loven er å legge til rette for at forvaltningens saksbehandling er god, tillitsskapende og effektiv. Loven skal gi nærmere saksbehandlingsregler for enkeltvedtak som er fleksible nok til å sikre en hensiktsmessig og effektiv behandling av forskjellige typer saker. God forvaltningsskikk er ikke et begrep som er lovfestet, men i NOU 2019:5 heter det at «god forvaltningspraksis og oppfatninger om god forvaltningsskikk kan bygge på forvaltningsetiske overveielser, men også på overveielser eller praksis av annen art.» Dette skal danne tillitt hos innbyggerne, og det vises til de alminnelige etiske retningslinjer for statstjenesten der forhold som aktiv opplysningsplikt og habilitet ligger nært opp til lovens regler om veiledningsplikt.

Forvaltningsloven har bestemmelser om alminnelige regler om saksbehandlingen, og dette går på veiledningsplikt, saksbehandlingstid, taushetsplikt mm. Det er videre regler for saksforberedelse ved enkeltvedtak som omhandler forhåndsvarsling, utrednings- og informasjonsplikt, innsyn mm. Forvaltningsloven inneholder også bestemmelser om virkningen av feil og om utsatt iverksetting. Samtidig inneholder kommuneloven bestemmelser om ordførers og kommunedirektørs myndighet og oppgaver. Dette inkluderer blant annet ordførers myndighet til å treffe vedtak i saker, samt at kommunedirektør ansvar for å sikre at vedtak som treffes av folkevalgte organer iverksettes uten ugrunnet opphold, og at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet.

Møtene er det sentrale forumet for saksbehandling i folkevalgte organer, jf. kommuneloven (komml.) § 11-2.<sup>1</sup> Til dette kommer flere saksbehandlingsregler som skal sikre at organer og derigjennom lokaldemokratiet skal fungere best mulig. Denne saksbehandlingen reguleres i forvaltningsloven, offentlighetsloven og kommuneloven. Helt sentralt gjelder det at kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen, med mindre annet er avtalt, og kommunestyret kan delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer (jf. komml. § 5-3). I forarbeidene til loven<sup>2</sup> heter det at: «All saksbehandling, det vil si behandling og drøfting av saker organet har som oppgave å behandle, skal skje i lovbestemte typer organer og i

<sup>1</sup> LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

<sup>2</sup> Prop. 46 L 2017–2018 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)



formelle møter. Dersom en gruppe folkevalgte møtes utenfor disse rammene, for eksempel ved at formannskapetets medlemmer og noen flere folkevalgte uten kunngjøring eller offentlig sakliste møtes for å drøfte en konkret sak, mener departementet at dette må anses som brudd på møteprinsippet.»

Et møte i et folkevalgt organ (heretter kun møte) må besluttes og det kan gjøres på tre ulike måter (komml. § 11-2); 1) organet selv eller kommunestyret kan bestemme, 2) organets leder «finner det nødvendig» og 3) minst en tredjedel av organets faste medlemmer (ikke varamedlemmer) kan kreve det. I henhold til veileder i saksbehandling i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner (veilederen)<sup>3</sup> er tommelfingerregelen at «det er den eller de som er med på å vedta at det aktuelle møtet skal avholdes, som også kan vedta at det skal avlyses».

I veilederen kap. 5.3.3 nevnes det at politikere kan møtes uten at det er snakk om et møte i lovens forstand. Det gjelder f.eks. opplæring eller ren enveis-orientering om saker uten at det foretas forhandlinger eller saksbehandling. Men «dersom samtalen under sammenkomsten kommer inn på enkeltsaker og det foregår en viss toveis-kommunikasjon mellom administrasjonen og de folkevalgte, vil det fort være å anse som saksbehandling som skal foregå i et åpent møte.» I Birkenes kommunes reglement for saksbehandling<sup>4</sup> § 2, pkt. 2, heter det at «temadager og andre samlinger der organet ikke behandler saker faller utenfor kommunelovens møtedefinisjon.»

Etter kommuneloven § 11-2 fremgår det at «alle medlemmer kan stille spørsmål til lederen, også om saker som ikke står på sakslisten.» Når det gjelder folkevalgtes adgang til å stille skriftlige spørsmål til ordfører og administrasjonen mellom møtene i de folkevalgte organene, er dette ikke regulert i loven. I tolkningsuttalelse av 9.6.2021 uttaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet<sup>5</sup> at «kommunene kan etter § 11-12 fastsette eget reglement med nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer, men disse kan ikke fravike rammene i kommuneloven.» Hvis spørsmålene gjelder "kommunestyre-saker", så bør spørsmålet besvares i et kommunestyremøte slik at alle medlemmene blir kjent med spørsmålet og svaret og har samme informasjon, iht. departementet.

Det gjelder en utvidet innsynsrett for folkevalgte organer, jf. kommuneloven § 11-13. Kommunestyret kan kreve innsyn etter første ledd; «alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter, med de begrensningene som følger av denne paragrafen», og etter andre ledd; «i saksdokumenter som gir kunnskap om taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig for behandlingen av en konkret sak». Når det gjelder taushetsbelagte opplysninger, følger det av fvl. § 13 b; her gis det unntak fra taushetsplikten etter fvl. § 13 dersom «opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll». Vedtak om å kreve innsyn i taushetsbelagte opplysninger må treffes med flertallet av de avgitte stemmene i kommunestyret, og vedtak om å treffe innsyn i øvrige dokumenter kan treffes med minst tre stemmer eller med flertallet av de avgitte stemmene i organet, jf. kommuneloven § 11-13 tredje ledd. I Prop. 46 L (2017-2018) understrekes det at dokumenter fremdeles kan unntas offentlighet etter §§ 14 og 15, og det vil bidra til at de folkevalgte ikke sprer opplysningene uten at det er

<sup>3</sup> Saksbehandling i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og distriktsdepartementet. 2023

<sup>4</sup> Reglement for saksbehandlingen i folkevalgte organer og andre kommunale organer i Birkenes kommune (saksbehandlingsreglementet). Vedtatt av Birkenes kommunestyre 05.11.2020 etter påbud i kommuneloven § 11-12. Endret av kommunestyret 02.02.2022.

<sup>5</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-11-2-skriftlige-sporsmal-og-svar-mellom-moter/id2857816/>

nødvendig med en taushetsplikt. Videre begrunnes det med at «adgangen til å unnta denne typen dokumenter fra offentlighet selv om de oversendes et folkevalgt organ, kan også bidra til at de folkevalgte ber om flere dokumenter. Dermed kan sakene organet har til behandling bli bedre belyst, og det folkevalgte organet treffer bedre avgjørelser».

Administrasjonens veiledningsplikt overfor kommunestyret er en del av den generelle veiledningsplikten som forvaltningsorganer har etter forvaltningsloven § 11. Denne plikten innebærer at forvaltningsorganene skal gi veiledning innenfor sitt sakområde for å hjelpe parter og andre interesserte med å ivareta sine interesser på best mulig måte. Bestemmelsen er et supplement til uskrevne normer om god forvaltningsskikk. Veiledningen skal omfatte informasjon om gjeldende lover og forskrifter, vanlig praksis på området, og regler for saksbehandlingen. Forvaltningsorganet skal også, om mulig, peke på omstendigheter som kan ha betydning for resultatet i en konkret sak.<sup>6</sup>

Forvaltningslovens § 17 slår fast at forvaltningsorganet skal «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Selv om lovens paragraf primært gjelder enkeltvedtak, vil prinsippet gjelde alle typer forvaltningssaker og «tjenestemennene som er ansvarlig for saksforberedelsen, må sørge for at faktum blir klargjort» (jf. note 476 og 477). Det er sakens art som avgjør hvor omfattende undersøkelser som kreves.

Kommunedirektørens rolle er definert i kommunelovens § 13-1, der det bl.a. heter at «kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak», og om kommunedirektøren «blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.» I dette ligger det at kommunedirektøren har plikt og rett til å reagere om omstendigheter eller opplysninger medfører at det kan være usikkert om det folkevalgte organet ønsker å opprettholde vedtaket, jf. notene.

Revisjonen er ikke forelagt et eget skriftlig reglement/rutine for prosjektstyring i Birkenes kommune. I forbindelse med faktaverifisering av rapporten gjorde kommunen oppmerksom på at det er et oppsett/skjema for hvordan kommunen skal følge opp prosjekter. Revisor ble ikke forelagt dette dokumentet. I kommunens økonomireglement<sup>7</sup> kap. 5.2, «Behovsutredning og budsjettering», slås det fast at det skal utarbeides et forprosjekt før større eller komplekse investeringsprosjekter, men det står samtidig at kommunedirektør avgjør om det utarbeides forprosjekt. Blant kravene er videre at det skal foreligge en analyse med behov, alle utgifter til drift og vedlikehold skal kostnadsberegnes og spesifiseres og det skal foretas en grundig og dokumenterbar kvalitetssikring av samtlige finansieringskilder. I kap. 5.3 «Krav før igangsetting av investeringer» er det av punktene at «finansiering må være i orden».

Prosjektveiviseren<sup>8</sup> er en prosjektmodell utviklet av Digitaliseringsdirektoratet og er den anbefalte modellen i offentlig sektor. Selv om den er utviklet mtp. IT-prosjekter, er det en generell modell som kan brukes for alle typer av prosjekter.<sup>9</sup> Konseptfasen i prosjektet skal sikre at «et eventuelt prosjekt vil være riktig bruk av virksomhetens ressurser for å tilfredsstille et definert behov». I

<sup>6</sup> <https://www.jusstorget.no/veiledningsplikten-i-forvaltningen/>

<sup>7</sup> Økonomireglement. Birkenes kommune, vedtatt i kommunestyret 22.09.2022

<sup>8</sup> <https://prosjektveiviseren.digdir.no>

<sup>9</sup> <https://snl.no/Prosjektveiviseren>

denne innledende fasen er gevinstrealisering og usikkerhetsstyring avgjørende. Det handler om å få en oversikt over forventede gevinster og dette skal brukes sammen med antatte kostnader og usikkerhet. Prosjektveiviseren beskriver usikkerhetsstyring over tre steg: «1) Kartlegg og beskriv de faktorene som er usikre og gjør en grov vurdering/rangering av hvor følsomme de ulike alternativenes samfunnsøkonomiske<sup>10</sup> lønnsomhet antas å være for disse. 2) Beregn hvordan de usikre faktorene kan slå ut i tiltakets lønnsomhet, for eksempel ved å gjøre en følsomhetsanalyse.<sup>11</sup> Dette vil være en viktig faktor når de ulike alternativene vurderes opp mot hverandre. 3) Vurder hvordan usikkerheten skal håndteres, eventuelt ved å komme opp med forslag til risikoreduserende tiltak. De viktigste usikkerhetene som kan påvirke prosjektets lønnsomhet oppsummeres i prosjektbegrunnelsen.»<sup>12</sup>

Før inngåelse av en avtale mellom to parter, vil det kunne være forhandlinger. I Store norske leksikon defineres forhandling som «når to parter utveksler synspunkter på en sak med sikte på å komme fram til enighet. Hvis partene blir enige, har de inngått en avtale som er bindende for begge parter.»<sup>13</sup> I kommuneloven § 6-1 heter det at ordføreren er rettslig representant for kommunen og underskriver på kommunens vegne. I henhold til notene i loven medfører dette ikke i seg selv noen kompetanse til å treffe vedtak eller inngå bindende avtale, og hvorvidt ordfører går ut over sin kompetanse her, må avgjøres ut fra den forvaltningsrettslige eller kontraktsrettslige ugyldighetslære. Det er kommunestyret som gir ordfører myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning, og i henhold til notene i loven må hva som er av «prinsipiell betydning» avgjøres fra sak til sak, og «en fullmakt til ordfører til å treffe vedtak i en sakstype der enkeltavgjørelsene gjennomgående er helt kurante, ikke vil omfatte vedtak som ut fra sitt omfang eller andre spesielle omstendigheter fremtrer som usedvanlige eller kontroversielle.» Kommuneloven § 6-1 sier også at ordfører «skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan den delegerte myndigheten er benyttet.» Notene presiserer at det er opp til kommunestyret å fastsette når og i hvilket omfang. Hvis dette ikke er fastsatt, kan ordfører selv bestemme, men det foreligger en plikt til å gi en rapport om utnyttelse av kompetansen.<sup>14</sup>

God forvaltningsskikk er mest forbundet med forvaltningenes opptreden overfor borgere den er i kontakt med, og sivilombudsmannen er den institusjonen som er gitt den klareste rollen i å kunne uttale seg om dette. Tidligere sivilombudsmann Arne Fliflet beskriver det som at «god forvaltningsskikk» er en karakteristikk av hva som anses som riktig måte å opptre på fra forvaltningens side. Den riktige handlemåten er forankret i uskrevne prinsipper der hensynet til den enkelte som forvaltningen er i kontakt med, skal være bestemmende.»<sup>15</sup> Selv om begrepet primært brukes i forbindelse med kontakt med borger, vil sider ved dette være aktuelt også i administrasjonens kontakt med politikerne i kommunen. Forvaltningen har både en utredningsplikt og en begrunnelsesplikt. Fliflet fremhever at begrunnelsesplikten normalt innebærer skriftlighet som ledd i saksbehandlingen i offentlig forvaltning slik at det faktiske grunnlaget for avgjørelsen kan dokumenteres i ettertid.<sup>16</sup> Sivilombudet uttaler at forvaltningen bør

<sup>10</sup> I denne sammenheng er politiet brukeren, så kommunens vurdering må primært ta utgangspunkt i lønnsomheten.

<sup>11</sup> En følsomhetsanalyse er en form for usikkerhetsanalyse der man beregner hvordan endringer i usikre faktorer påvirker tiltakets lønnsomhet.

<sup>12</sup> <https://prosjektveiviseren.digdir.no/god-praksis/usikkerhetsstyring-i-de-ulike-fasene/119>

<sup>13</sup> <https://snl.no/forhandling>

<sup>14</sup> I notene brukes «fullstendig rapport», mens det i forarbeidene kun benyttes «rapport».

<sup>15</sup> God forvaltningsskikk. Bernt, Camilla, Jan Fridthjof Bernt. Gyldendal norsk forlag 2018.

<sup>16</sup> Ibid. s. 40.

sikre skriftlighet og dokumentasjon også i tilfeller som ikke gjelder enkeltvedtak, for eksempel opplysninger om hvilken veiledning som er gitt.<sup>17</sup>

God kommunikasjon er også avgjørende for at et vedtak oppfattes legitimt. Camilla Bernt, professor ved juridisk fakultet Universitetet i Bergen, peker på at «det er avgjørende for forvaltningens legitimitet at den klarer å få til en prosess i den enkelte sak som oppleves som god og forståelig,» og dette kan så gi mindre negativ omtale og færre klager.<sup>18</sup> Kommunikasjon har flere funksjoner i en organisasjon, og revisjonen legger her vekt på formidling av informasjon. I forhold til beslutninger vil god kommunikasjon understøtte slike handlinger ved at korrekt informasjon blir formidlet. En kommunikasjonsprosess kan forstås som et forhold mellom en sender og en mottaker av informasjon. For at en kommunikasjonsprosess skal bli effektiv, må avsender være bevisst hva som skal formidles og hvilket språk som benyttes, kanalen som velges må være noe mottaker er kjent med og benytter, budskapet må gis en tydelig form og må komme i rett tid og til sist bør flere typer kanaler benyttes for å formidle samme budskap. I en kommunikasjonsprosess er det til sist viktig at avsender legger til rette for tilbakemeldinger fra mottaker for å forsikre seg om at budskapet har nådd frem. I dette ligger det at rollene blir snudd der mottaker av informasjonen blir avsender og vice versa.<sup>19</sup>

Oppsummert for denne problemstillingen danner våre kriterier en forventning om at:

- Kommunikasjonen i saksbehandlingen skal bidra til en opplyst prosess.
- Det skal foreligge vedtak i kommunestyret som gir ordfører myndighet til å inngå avtale med Politiets fellestjenester.
- Saken skal behandles i møter i folkevalgt organ.
- Saken er tilfredsstillende opplyst før vedtak treffes.
- Kommunestyret skal fastsette når og i hvilket omfang rapportering fra ordfører omkring utnyttelse av delegert myndighet skal gjennomføres.
- Ordfører skal rapportere til kommunestyret om hvordan myndigheten er utnyttet.
- Kommunestyret skal få innsyn i taushetsbelagte dokumenter iht. kommuneloven § 11-13.
- Administrasjonen følger opp sin veiledningsplikt overfor kommunestyret.
- Det skal være skriftlighet i saksbehandlingen.

---

<sup>17</sup> <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/artikkel-fra-armelding-2020-god-forvaltningsskikk/>

<sup>18</sup> God forvaltningsskikk. Bernt, Camilla, Jan Fridthjof Bernt. Gyldendal norsk forlag 2018. s. 25.

<sup>19</sup> Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. Hvordan organisasjoner fungerer, 4. utgave. Fagbokforlaget (2016), ss. 278-284

## 4 Saksbehandling og forvaltningskikk

Problemstillingen er:

*«Har saksbehandlingen knyttet til polititaktisk treningssenter i perioden januar 2023 – september 2023 vært gjennomført i tråd med gjeldende saksbehandlingsregler og god forvaltningskikk?»*

Kommunen skal påse at saker er forsvarlig utredet og følger fastsatt prosedyre.

### 4.1 Revisjonskriterier

Oppsummert for problemstillingen danner våre kriterier en forventning om at:

- Kommunikasjonen i saksbehandlingen skal bidra til en opplyst prosess.
- Det skal foreligge vedtak i kommunestyret som gir ordfører myndighet til å inngå avtale med Politiets fellestjenester.
- Saken skal behandles i møter i folkevalgt organ.
- Saken er tilfredsstillende opplyst før vedtak treffes.
- Kommunestyret skal fastsette når og i hvilket omfang rapportering fra ordfører omkring utnyttelse av delegert myndighet skal gjennomføres.
- Ordfører skal rapportere til kommunestyret om hvordan myndigheten er utnyttet.
- Kommunestyret skal få innsyn i taushetsbelagte dokumenter iht. kommuneloven § 11-13.
- Administrasjonen følger opp sin veiledningsplikt overfor kommunestyret.
- Det skal være skriftlighet i saksbehandlingen.

### 4.2 Fakta

I e-post av 19.9.24 fra kommunen til revisjonen blir dokumenter i sak 22/2192 som er lagt frem i kommunestyret opplistet som følger:

- Dokument 23/100, Innendørs polititaktisk treningssenter – godkjenning av prosjekt
- Dokument 23/4654, Oppgradering av Flakke loner – godkjenning av prosjekt
- Dokument 23/11838, Prosess angående polititaktisk treningssenter på Tveide
- Dokument 23/19727, Valg av tomt for polititaktisk treningssenter
- Dokument 23/20563, Leieavtale Flakke loner skytebane
- Dokument 23/22908, Polititaktisk treningssenter – avtalen, tomt og valg av leverandør for bygget
- Dokument 23/25292, Opprettelse av byggeutvalg for polititaktisk treningssenter og valg av medlemmer til utvalget

Videre forklares det i ovennevnte e-post rundt prosjektstyring:

«Birkenes kommunes rutiner for prosjektstyring:

- Rapportering til folkevalgte organer:
  - Kommunedirektøren rapporterer skriftlig ved sak til politisk behandling i formannskap og kommunestyre om kommunens økonomiske situasjon tertialvis. I tillegg legges årsrapport frem for organene.
  - Hovedtall økonomi legges løpende frem som meldingssak/referatsak for formannskapet. Disse meldingene omhandler ikke prosjekter.

- I tillegg holder kommunedirektøren ofte en muntlig orientering om kommunens økonomiske situasjon i formannskapsmøtene.
- Rapportering til kommunedirektøren:
  - Det holdes rapporteringsmøter om investeringsprosjekter i de månedene det ikke er tertialvis rapportering.»

#### 4.2.1 Fra saksbehandlingsverktøyet

I dette kapittelet vil revisjonen gå gjennom relevant dokumentasjon som er lagret i kommunens saksbehandlingsverktøy, Websak+, på saks-ID 22/2192 Innendørs treningssenter og skytebane - tilbud. Så langt det lar seg gjøre er fremstillingen kronologisk og for hvert dokument det refereres til, er dokument-ID oppgitt.

I e-post fra kommunen til politiet av 05.09.2022 (ID 22/17768) vedlegges tilbud fra kommunen til politiet på lokaler for polititaktisk trening Agder politidistrikt. Her er også underskrevet taushetserklæring fra tre ansatte i kommunen (datoer fra juli og august 2022).

I e-post fra politiet til kommunen av 13.10.2022 (ID 23/1027) står det at «foreslår at vi tar et møte der dere legger frem hvilke usikkerheter det er snakk om og hva som må til for at usikkerheten blir akseptabel. Dette er ikke et forhandlingsmøte. Vi må i etterkant av møtet ta en runde internt for å avklare.» ID 23/1076 inneholder møteinnkalling og agenda for møtet. I referat fra dialog- og forhandlingsmøte mellom politiet og kommunen 13.10.2022 (ID 22/25130) opplyser kommunen bl.a. at tomten har en størrelse på 3 mål. Det er også stilt spørsmål fra politiet angående tomten når det kommer til forhold som går på uteområde til trening og mulighet for å kjøre inn buss.

I dokument ID 22/24268 Revidert tilbud kommer det frem i e-post av 31.10.2022 fra kommunen til politiet at «alle forbehold unntatt forbehold om politisk godkjenning er tatt bort.» Dokumentet gjelder revidert tilbud på treningssenter.

ID 23/1027 Polititaktisk trening Agder Politidistrikt, revidert utgave pr. 30.11.2022. Dokumentet er en e-postkorrespondanse mellom kommunen og politiet. I e-post av 14.12.2022 fra politiet oppgis det at «PFT er i gang med evaluering i samråd med distriktet. Ønsker å komme i kontakt med dere for å undersøke muligheten for å få fjernet forbeholdet om politisk godkjenning 2. februar 2023, eventuelt fremskyndet behandling med et ekstraordinært kommunestyremøte. Det er to aspekter ved dette. Forbeholdet innebærer en risiko for politiet, samt gjør at prosessen ovenfor de andre tilbyderne blir forlenget. Understreker at PFT og distriktet ikke har landet på tildeling enda, men at forbeholdet har betydning i evalueringen.»

I e-post av 04.01.2023 fra politiet til kommunen (ID 23/1037) gir politiet beskjed om artikkel i Fædrelandsvennen, og det minnes på at inntil beslutning foreligger er forhold omkring konkurransen og korrespondansen unntatt offentlighet.

ID 23/100 er en samling av flere dokumenter som ble lagt frem for kommunestyret. Til kommunestyret 10.01.2023 ble følgende dokumenter lagt frem; saksfremlegg til kommunestyret, tilbudsskjema (sist revidert 30.11.2022), innbydelse til konkurranse – administrative bestemmelser og notat fra administrasjonen angående polititaktisk treningssenter i Birkenes kommune.

I saksfremlegget ligger det i det foreslåtte vedtaket bl.a. at kommunedirektøren gis mandat til å gå videre med prosjektet i sin helhet. Kommunestyremøtet ble enstemmig vedtatt lukket. Møtet

ble senere hevet for pause og gruppeledermøte. Vedtaket i saken ble «Økonomisk ramme settes til inntil kr. 50 000 000 og lånefinansieres. Ordfører gis mandat til å gå videre i forhandling med det grunnlaget som er fremkommet i gruppeledernes møte.» Under saksopplysninger fremkommer bl.a. at «kommunens representanter har underskrevet taushetserklæring som ligger til grunn i prosessen og forhandlingene som er gjort. Denne ligger til grunn fram til en evt. underskrevet kontrakt.» Det kommer videre frem at kommunen opprettet et prosjekt knyttet til dette. Det presenteres en kronologi for hva som har skjedd i saken og kontakten med politiet der det bl.a. legges frem at «i desember ble kommunen forhåndsvarslet om at politiet ønsket å foreta en avgjørelse ved juletider/nyttår» og «2. januar fikk kommunedirektøren en henvendelse hvor politiet ber om en politisk avgjørelse på tilbudet. Det er dette som nå legges fram.» Angående tomtevalg, opplyses det at det ble «vurdert flere plasseringer i Tveide næringspark. Kommunedirektøren har vært i direkte kontakt med dem man har vurdert som mest aktuelle.»

I tilbudsskjemaet per 30.11.2022 er leieperiode satt til 10 år med opsjon på 5 + 5 år, leiekostnaden oppgis for en 10 års periode og det oppføres i tidsplanen at politisk godkjenning er 02.02.2023.

I notatet går det nærmere inn på tomtevalg og det oppgis at tomt nr. 4 som tilhører HØKO AS (Høygilt/ Birkenes kommune) er mest aktuell. Det blir oppgitt en estimert leiepris samt at administrasjonen mener leieprisen er god med henblikk i markedet. Anbudsrunden for oppføring av bygget blir beskrevet og det nevnes at «det er innhentet grovkalkyle på bygg som viser omtrentlig kr. 24.118 /m<sup>2</sup> basert på 1575 m<sup>2</sup>.» Totalverdi blir beregnet til kr. 40 mill. med en mulig utvidelse av loftet er det beregnet til kr. 50 mill., og leieprisen er beregnet til 1/15-del pr år av grovkalkulert anskaffelsespris (under enkelte forutsetninger). Det vises til en nedbetalingsplan med 100 prosent lånefinansiering over 30 år for de to totalverdiene, og det bemerkes at formannskapet ba om plan for nedbetaling over 15 år, men administrasjonen så det som mer naturlig å legge inn nedbetaling over en lengre periode. Det beregnes en restverdi etter 10 år under ulike forutsetninger om avkastning (9 og 6,5 prosent). Det drøftes noe rundt risiko der bl.a. rentebanen trekkes inn. I forhold til gevinstrealisering pekes det på at det vil bli «inntil 2 ansatte i politiet som vil ha fast arbeidsplass i Birkenes, i tillegg til personer som vil jobbe der i forbindelse med trening. [...] Ringvirkningene antas først og fremst å gå på evt. kjøp av tjenester, økt bruk av nærbutikker mv.»

---

<sup>20</sup> Her er det brukt en modell med såkalt yield, se f.eks. <https://mallings.no/blogg/dette-maa-du-vite-om-yield>

Blant dokumentene i ID 23/100 er også «Grunnlag for ordførers forhandlingsmandat gitt i gruppeledermøte 10.01.2023.» Her står det at økonomisk ramme settes til inntil kr 50 mill. og lånefinansieres, avtaleperiode settes til 15 år + 5 års opsjon, leiepris skal dekke alle kostnader i forbindelse med bygg, tomt, opparbeidelse av tomt og restverdi settes til minimum kr. 20 mill. etter 20 år, og nedbetalingstid settes til 30 år. Alternativt settes leiepris fra saksfremlegg ved avtale om leie av hele bygget fra første dag.

I ID 23/1027 kommer det frem i e-post fra kommunen til politiet av 10.01.2023 at «da er kommunestyremøtet over og vi har fått gode tilbakemeldinger fra politikerne at de er veldig positive til at dere ønsker etablering i kommunen. Det som midlertidig kom frem i debatten og i det vedtaket som er gjort er at de betingelsene vi har gitt i tilbud inneholder litt for mye usikkerhet for kommunen. Dette betyr at kommunestyret har delvis sagt ja, men med forbehold slik at ordfører nå har fullmakt, og vi ber om et møte i løpet av de nærmeste dagene med dere for å se på mulighetene for justering.» I e-post av 13.01.2023 fra politiet til kommunen foreslås det et møte om hvilke usikkerheter det gjelder og hva som må til for at usikkerheten blir akseptabel. Det understrekes at det ikke er et forhandlingsmøte. I ID 23/1029 viser møteinnkallingen at møtet vil finne sted mandag 16.01.2023 kl. 09-10.

I e-post fra kommunen til politiet av 16.01.2023 kl. 16.08 (ID 23/1026) opplyses det at det trengs en «ny runde» på 15 års leieperiode og man bør kunne få politisk forankring på endret leiepris. Dette kobles til mandatet som ordfører er gitt.

ID 23/8568 er en rekke med e-poster som innledes med e-post av 20.01.23 fra kommunen til politiet der det oversendes revidert tilbud og opplyses om at det var informasjonsmøte i kommunestyret dagen før der saken ble diskutert. Tilbudet er endret på to hovedpunkter i pkt. 5.1 Leiekostnad pr år og leietid/ opsjon: Ny leiekostnad er kr. 2 900 000 med KPI-justering hvert år og leietid er på 10 år +5 +5. I e-post av 31.01.23 fra politiet til kommunen opplyses det at nytt tilbud har større areal og høyere pris enn øvrige tilbud. Kommunen gis «mulighet til å se på en reduksjon i areal, slik at tilbudet er sammenlignbart med de øvrige tilbudene.»

I e-post av 02.02.2023 fra kommunen til politiet (ID 23/8567) oversendes revidert tilbud. Det oppgis at hovedendringer er at arealene på treningshall er nedjustert som igjen har «redusert leiekostnad med kr. 300.000,-. Skalert ned leiepris til kr. 2.600.000,-. Mulighetene for bruk av «loft» og justering av treningshall er opprettholdt.»

I e-post fra politiet til kommunen av 07.03.2023 (ID 23/7613) oversendes utkast til leieavtale for lokaler for polititaktisk trening med bilag til gjennomlesing. Det opplyses at avtalen er justert i henhold til siste tilbud av 02.02.2023. Det foreslås et kontraktsmøte mandag 13.03.2023 der avtalen kan gjennomgås i fellesskap.

ID 23/7623 er en e-postkorrespondanse. I e-post fra politiet til kommunen av 14.03.23 vises det til møte dagen før og det oversendes korrigert leieavtale. Politiet ber kommunen ta stilling til om regulering av leie skal skje hvert år til 80 % av KPI eller regulering annet hvert år til 100 % av KPI. I e-post av 22.03.23 fra kommunen til politiet ber kommunen om tilbakemelding på tidligere innspill (bl.a. regulering av leie 100 % annet hvert år). I e-post av 22.03.23 fra politiet til kommunen (samme ID) opplyses det at politiet vil korrigere avtalen og gjøre om til PDF m/ vannmerke og sende til kommunen.



I e-post av 24.03.23 fra kommunen til politiet (ID 23/7612) oversendes leieavtale signert av ordfører. Her kommer det også opp spørsmål om befaring av tomter (tidligere i e-postrekken i e-post av 22.03.23).

I e-post av 24.03.23 internt i kommunen (ID 23/7614) informeres det om at politiet la frem et nytt alternativ til plassering, men dette er uaktuelt for kommunen da det vil gi økte kostnader ift. det som ligger i tilbudet.

ID 23/7848 er en e-post av 28.03.2023 fra ordfører til kommunestyret. Det informeres om at kommunen har inngått avtale med Politiet i Agder om å etablere et innendørs treningssenter for polititaktisk trening i Tveide næringspark der Birkenes kommune vil være eier og leie ut til politiet. I e-posten opplyses det videre at i etterkant av kommunestyremøtet 10.01.2023 har «administrasjonen hatt ytterligere dialog med politiet for å justere på bygningsmassen, nedskalere og gjøre endringer for å få best mulig utnyttelse til gagn for både leietaker og utleier. Det oppleves som at det har vært en konstruktiv dialog for å få fram gode løsninger. Det har i perioden også vært dialog med en entreprenør og arkitekter for å få et realistisk prisestimat etter endringene som er gjort. Nytt bygg er beregnet med en kostnad på 25 millioner kroner inkludert mva. pluss usikkerhet. Vi kommer til å gå ut med en beregnet kostnad på bygget på mellom 25 og 30 millioner kroner. Arbeidet med prosjektering, byggesak og arbeidet med å innhente tilbud fra entreprenører er igangsatt. Det er et aktivt og godt samarbeid mellom kommunen og leietaker for å få etableringen på plass så raskt som mulig. Prosjektet er planlagt ferdigstilt før 1. mars 2024.»

ID 23/7928 er en pressemelding fra kommunen der det opplyses om at Birkenes kommune har inngått avtale med Politiet i Agder om å etablere et innendørs treningssenter for polititaktisk trening i Tveide næringspark. Det er beregnet en kostnad på rundt kr 25 millioner inkludert mva. og planlagt ferdigstilt før 01.03.2024.

ID 23/7964 er e-post til kommunestyret fra administrasjonen av 30.03.23 der det kommer frem at det blir gitt informasjon i kommunestyret samme dag om prosessen ifm. polititaktisk treningssenter. Avtalen vil legges frem i møtet og deretter makuleres. Det oppgis videre at Birkenes kommune har taushetsplikt i henhold til avtale med politiet.

I protokollen fra kommunestyremøtet 30.03.2023 står det: «Før behandlingen av sak 034/23 orienterte ordfører om avtale kommunen har inngått med politiet om treningssenter på Tveide.»

ID 23/10189 er svar fra administrasjonen til kommunestyret på spørsmål som kom fra politisk hold (ID 23/9450, e-post av 20.04.2023). I svaret av 28.04.2023 fremkommer det at leiepris er unntatt med hjemmel i offtl. § 13 (1), og grunnen til at det tok tid å gi kommunestyret tilgang til/innsyn i selve avtalen, skyldes tekniske forhold. Prosessen med videre forhandlinger med politiet og nedskalering av bygget er ikke forsøkt hemmeligholdt for kommunestyret, men administrasjonen oppgir at de forholdt seg til underskrevet taushetserklæring med politiet. På spørsmål om kommunestyret står ansvarlig for avtalens innhold og disponering av midler, svares det at det er forhandlet på vegne av kommunestyret. På spørsmål om vilkår i avtalen som gir byrder for kommunen, svares det at det har «vært viktig å ha en dialog med økonomiavdelingen i forbindelse med prosessen, for å kvalitetssikre.»

ID 23/10581 er svar fra administrasjonen på spørsmål fra politisk hold om en oversikt over hva som skiller det første forslaget fra den signerte kontrakten. Innledningsvis svares det at det er et skille mellom rammen det ble bedt om og det som ble sagt om kostnader i kommunestyremøtet i

januar. Rammen var kr 50 mill. som inkluderer et betydelig risikopåslag, mens kostnadsoverslaget i januar var kr 40 mill. (bygg og tomt). Arealet er tatt noe ned i det tilbudet som ble akseptert av politiet (opp mot 300 kvm). Det opplyses at det er hentet inn erfaringstall både på selve bygningsmassen (kvadratmeterpris erfaringsmessig), og erfaringstall på innredning (hentet fra markedet og andre prosesser kommunen har gående for tiden). Oppdatert kostnadsoverslag er beregnet til rundt kr 35 mill. Videre oppgis det at plantegningene er litt forskjellige, og de største endringene som er gjort, har skjedd i ettertid av signering av kontrakten (men fremdeles i henhold til kontrakten). Det som ev. blir av ekstra arealer, vil gi en økning i leiekostnaden for politiet i henhold til kontrakt.

ID 23/11711 er krav om sak opp i kommunestyret samt notat med forslag til vedtak og bakgrunn for saken sendt i e-post av 21.05.23. I notatet fremkommer det at det var et temamøte 19.01.2023 med kommunestyrerepresentantene (ikke oppført hvor mange) der ordfører opplyser om at det hadde vært dialog med politiet etter ekstraordinært kommunestyre 10.01.2023 og at politiet hadde avslått kommunestyrets tilbud. I notatet står det videre at ordfører ytret ønske om et nytt mandat fra temamøtet, men tilbakemelding i temamøtet var at de tilstedeværende kommunestyrerepresentanter ikke var i noe konstituert kommunestyre og heller ikke vedtaksføre. Det opplyses videre i notatet at ordfører gikk i dialog med politiet etter temamøtet uten noe nytt mandat fra kommunestyret. I notatet står det at politiet var på denne måten (gjennom dialog etter 10.01.2023) informert om at kommunestyret blant annet krevde en bindingstid på leieavtalen på 15 år. Videre står det at kommunestyret ble gjort kjent med at forhandlingene mellom ordfører og politiet likevel hadde fortsatt to måneder etter temamøtet (gjennom e-post fra ordfører av 28.03.23). I notatet står det at administrasjonen ga beskjed om at på grunn av taushetsplikt så kunne ikke kommunestyret få tilgang på den signerte avtalen. Tilgang ble likevel gitt i kommunestyret 30. mars (i papirformat), men det oppgis at det var lite tid til å sette seg inn i avtalen. Avtalen ble lagt ut i politikerportalen 18.04.23. Det blir også nevnt at leieinntekt var unntatt offentlighet i formannskapsmøte 10.05.2023 mens det senere samme dag ble utlevert til Lillesandsposten. Det reageres på at kommunestyret får vite om endret vurdering av taushetsplikt først gjennom informasjon i avisen.

I brev av 21.06.23 (ID 23/16733) treffer Statsforvalteren i Agder et vedtak i klage på innsynsbegjæring fra Lillesandsposten. I e-post av 05.06.2023 ble det avklart med klager at det er kontrakten uten bilag det ønskes innsyn i, og det handler særlig om leiepris. Kommunen hevdet at det ikke er anledning til å gi innsyn i kontrakten på grunn av taushetserklæring Birkenes kommune har inngått med PFT. Statsforvalteren vurderte at Birkenes kommune på et generelt grunnlag ikke har anledning til å avtale seg vekk fra offentlighetslovens bestemmelser ved å inngå avtaler om taushet. Kommunen må selv gjøre en vurdering av dette. Vedtaket var «Birkenes kommunes vedtak avslag på innsyn den 12. april 2023 omgjøres under henvisning til begrunnelsen over. Det gis innsyn i kontrakten (uten bilag).» Dette begrunnes særlig med at PFT er et offentlig organ som ikke driver forretning eller næringsvirksomhet, mens fvl. § 13 første ledd nr. 2 har blant annet til hensikt å beskytte sensitive næringsopplysninger hos private parter som inngår avtaler med det offentlige. I denne saken er det en leieavtale mellom to offentlige aktører, og det er av offentlig interesse å få innsyn i hva kommunen bruker offentlige midler på.

ID 23/11347 er tolv spørsmål fra politisk hold til administrasjonen (e-post av 05.05.2023).

ID 23/11838 er saksfremlegg med vedlegg knyttet til ekstraordinært kommunestyremøte 25.05.2023. Vedtaket ble «Kommunestyret ønsker polititaktisk treningssenter velkommen og ber administrasjonen fortsette arbeidet basert på inngått avtale med politiet. Kommunestyret ber

videre kontrollutvalget kontrollere om vedtak og mandat er fulgt opp.» Vedtaket som ble fremmet til møtet var:

- «1. Alle relevante dokumenter i saken oversendes KS Advokatene som grunnlag for vurdering.
2. Birkenes kommunestyre ber advokatkontoret vurdere:
  - a. Har ordfører handlet i tråd med forhandlingsmandatet som ble gitt gjennom vedtaket i ekstraordinært kommunestyremøte om saken, 10.01.23?
  - b. Er undertegnet avtale i tråd med gitt mandat?
  - c. Hvilke konsekvenser vil en evt. ugyldig avtale få?
  - d. Har kommunedirektøren ivaretatt sitt ansvar om å holde kommunestyret løpende orientert i pågående sak?
  - e. Skulle kommunestyret behandlet saken på nytt, før endelig signering av avtalen?
3. Kommunedirektøren legger frem ny sak for kommunestyret når vurderingen fra advokatkontoret er klar, fortrinnsvis 15.06.23.»

I ID 23/100 er det lastet opp ytterligere dokumenter ift. hva som ble lagt frem til møtet 10.01.2023. Dette ble gjort tilgjengelig for politikerne ifm. kommunestyremøte 25.05.23. Det gjelder bl.a. signert leieavtale samt revidert tilbud fra kommunen av 20.01.2023 og 02.02.2023. I versjonen fra 02.02.2023 er både leieareal og leiepris redusert ift. versjonen fra 20.01.2023. Begge versjonene tar utgangspunkt i en leieavtale på 10 år med opsjon på 5 + 5 år. Mulighet for utvidelse av areal er uendret. Signert leieavtale fra 22.03.2023 tar utgangspunkt i tilbudet fra 02.02.2023. Det er også eget punkt som behandler utleiers avtalebrudd. Videre er bl.a. taushetsklæringer og ansvarsfordeling mellom leietaker og utleier lagt ved.

ID 23/19727 er saksfremlegg m. vedlegg til kommunestyret 31.08.2023. Det går på valg av tomt. Forslag til vedtak var «1) Kommunestyret stiller seg bak plassering av polititaktisk treningssenter på tomten som HØKO AS har ansvar for å ferdigstille, 2) Kommunestyret ber kommunedirektøren fortsette arbeidet med å ferdigstille tomten.» Vedtaket ble «Kommunestyret avslår å realitetsbehandle saken i kommunestyremøtet 31/8-23.» Dette følger av anmodning fra administrasjonen siden kommunedirektøren ville legge frem et nytt saksfremlegg i saken.

ID 23/23755 er spørsmål fra politisk hold til administrasjonen knyttet til sak i kommunestyret (sak 079/23) og ID 23/23561 er svar på disse spørsmålene (e-post av 20.09.23). Spørsmålene går på driftskostnader, kostnad for kommunen ved å bryte avtalen og forholdet mellom leieinntekter og lånekostnader. I svaret er det et vedlegg som viser forhold mellom leieinntekt og lånekostnad i noen ulike scenarier.

ID 23/22908 er saksfremlegg m. vedlegg til kommunestyret 25.09.23. Vedtaket ble:

- «1. Kommunedirektøren gis fullmakt til å forhandle videre med tilbydere for polititaktisk treningssenter
2. Det bevilges en kostnadsramme på inntil kr 45,0 mill. for hele prosjektet
3. Avtalen med politiet vedtas slik den foreligger
4. Polititaktisk treningssenter etableres på tomt i Tveide næringspark i henhold til forslag som framkommer i saken
5. Det etableres en politisk referansegruppe med 2-3 representanter fra kommunestyret, som velges i møtet
6. Kommunedirektøren arbeider videre med hvordan kommunen bør organisere sin næringsvirksomhet

Politisk referansegruppe: Arild Windsland (H), Bjørn-Tore Hovland (Sp), Gyro Heia (Sp).»

Det var satt opp et alternativt forslag som gikk på at saken utsettes til det foreligger en vurdering av hva det vil koste kommunen å bryte kontrakten.

I saksfremlegget til kommunestyremøtet 25.09.23 er det en redegjørelse for saksgangen så langt. Det er en kronologisk oversikt over sentrale hendelser og vurderinger av forhold knyttet til habilitetsvurdering av enhetsleder og betydningen av dette for avtalen med politiet, om tomtevalg og anskaffelse av tomt og ulike økonomiske vurderinger samt om anbudsprosessen ifm. bygging av treningssenteret. Når det gjelder økonomiske forhold, er det gjort beregninger av forholdet mellom lån og leiepris. Dette er gjort til ulike forutsetninger om rente og inflasjon. Det er også vist restverdi av bygget under ulike forutsetninger om «yield».

Som vedlegg til saken var signert leiekontrakt, tre dokumenter fra KS advokatene (habilitetsvurdering samt et tillegg til denne og vurdering om valg av tomt), notat om anbud på bygging av polititaktisk treningssenter, oversiktskart angående valg av tomt og plantegninger for bygget.

#### **4.2.2 Svar fra de politiske gruppene**

Revisjonen oversendte tre sett med spørsmål som skulle besvares skriftlig, hhv. til de politiske partigruppene forrige periode v. gruppeledere, til ordfører forrige periode og til administrasjonen.

##### **Høyre**

Høyre opplevde det som svært krevende å få ut ønsket dokumentasjon til saken. Høyre var ikke klar over utvidet innsynsrett for folkevalgte organer, og dokumentasjon i saken var et gjentakende tema i kommunestyret og formannskapet. Etter henvendelse til kommunedirektør om forskjellen på å levere ut avtalen på papir i det lukka kommunestyremøte, kontra å legge den ut (som et unntatt offentlighets dokument) på møteportalen til kommunestyret, var svaret at kontroll på at avtalen ikke kom på avveie var et førende hensyn.

Når det gjelder beslutningsgrunnlaget til møte 10.01.2023, opplevde ikke Høyre det som tilstrekkelig opplysende til å kunne fatte vedtak. Det var usikkerhet omkring gevinstene ved et polititaktisk treningssenter. For Høyres del var formålet med det alternative vedtaket som ble lagt frem i kommunestyremøtet å redusere risikoen knyttet til avtale om polititaktisk treningssenter.

Høyre opplyser om at ordfører i temamøte 19.01.2023 med kommunestyrerepresentantene, opplyste om at det hadde vært dialog med politiet i etterkant av 10.01.2023, og at politiet da hadde gitt beskjed om at de ikke kunne imøtekomme kravet på 15 års bindende leieavtale. Ordfører ønsket derfor i dette møtet et nytt mandat, slik at hun kunne gå videre i forhandlingen. Høyre oppgir at flere representanter ga tilbakemelding om at det ikke var anledning til å gå utover mandatet fra kommunestyremøtet 10.01.2023, og at det ikke kan fattes politiske vedtak i andre sammenhenger enn et møte i kommunestyret. Høyre opplyser også om at flere kommunestyrerepresentanter ikke var til stede i temamøtet 19.01.2023.

Via e-post 28.03.23 ble kommunestyrerepresentantene gjort oppmerksom på at forhandlingene mellom ordfører og politiet likevel hadde fortsatt og at avtale var inngått, ifølge Høyre. Avtalen var ikke vedlagt, og det kom muntlig beskjed fra administrasjonen om at på grunn av taushetsplikt så kunne ikke kommunestyret få tilgang på den signerte avtalen. Senere valgte administrasjonen å levere ut kopi av avtalen (minus vedlegg) i papirformat i kommunestyret 30.03.2023.

Representantene i kommunestyret fikk da mulighet til å se avtalen i et lite tidsrom, før avtalene ble samlet inn igjen. Høyre opplevde at dette ikke ga mulighet til å sette seg ordentlig inn i avtalen, og vesentlige vedlegg lå heller ikke ved det som ble fremlagt i kommunestyremøtet. Avtalen inkludert vedlegg ble lagt ut på politikerportalen 18.04.2023, en måned etter at avtalen var signert. Høyre mener avtalen skiller seg fra krav i mandatet på punkter som bindingstid og størrelse. Partigruppen beskriver videre at prisen har blitt vesentlig endret på bakgrunn av informasjon i pressemeldingen. På forespørsel fra Høyre ble det 06.05.2023 lagt ut informasjon om hva som skilte prosjektet kommunestyret fikk fremlagt 10.01.2023, fra det prosjektet som lå til grunn i den signerte avtalen, i politikerportalen. Høyre oppgir også at det i avtalen er nye forhold bl.a. relatert til avtalebrudd og starten av leieperioden, noe som ikke ble lagt frem for kommunestyret 10.01.2023.

Høyre opplevde også at det etter pressemeldingen kommer mange tall i media og fra administrasjonen på hva prisen faktisk er. De viser til e-post fra administrasjonen til kommunestyret av 28.04.2023. Høyre oppgir at det i tiden frem til 28.04.2023 ble etterspurt opplysninger om pris flere ganger både fra kommunestyrerepresentanter og media.

Relatert til valg av tomt, opplevde Høyre at prosessen som var gjort i den forbindelse, ikke var tilfredsstillende. De viser til et saksfremlegg (074/23) der det kom frem at politiet var på befarings i Tveide Næringspark for å se på tre tomtealternativer, og i den sammenheng ble også arealene som HØKO AS har fått i oppdrag å ferdigstille, aktualisert. En privateid tomt ble også omtalt i dialogen med politiet, nevner Høyre. Partigruppen oppgir videre at politiet ønsket HØKO AS, og politiets ønske om plassering stod sterkt i den totale vurderingen. Høyre nevner at det også kom frem at kommunedirektøren vurderte HØKO AS som det beste alternativet, da tomten raskt kunne opparbeides og ferdigstilles. Etter dette saksfremlegget, sendte Høyre seks spørsmål til kommunedirektøren, bl.a. relatert til konkurranse, regelverk for offentlige anskaffelser og vedtak i kommunestyret. Svaret var at dette vil bli vurdert i ny sak til kommunestyret.

I forhold til fullmakten til ordfører gitt i kommunestyremøte 10.01.2023 knyttet til forhandlinger med politiet, oppgir Høyre at dette mandatet kom frem etter forhandlinger mellom partigruppene. Resultatet ble et kompromiss der hver partigruppe ikke fikk gjennomslag for alle sine opprinnelige krav. Høyre oppgir at de ikke så på mandatet som et forhandlingsgrunnlag for ordfører, det var ikke mulig å fravike dette. Høyre oppgir at dette også ble presisert i både kommunestyremøtet 10.01.2023 og temamøtet 19.01.2023. Høyre opplevde ikke å få en fullstendig rapport fra ordfører på hvordan fullmakten var benyttet, og spesielt nevner de endring fra 15 til 10 års bindingstid.

Generelt opplevde Høyre at kommunikasjonen med ordfører og administrasjonen var svært dårlig. De trekker frem hemmelighold, dokumenter unntatt offentligheten, mangel på løpende informasjon, vesentlige dokumenter som holdes tilbake og manglende oppfølging/svar på de mange henvendelser som et gjentakende mønster gjennom hele prosessen.

## Senterpartiet

Senterpartiet oppgir at forut for de møter hvor saken ble behandlet, forelå det nødvendig dokumentasjon. De bemerker også at ingen i kommunestyret stemte for å utsette eller avvise saken som følge av manglende dokumentasjon. Partigruppen var kjent med den utvidete innsynsretten og nevner at kommunen nylig hadde vært i en periode med blant annet en krevende vindkraftsak og derfor burde dette være svært godt kjent for alle i kommunestyret. Senterpartiet oppgir at beslutningsgrunnlaget til kommunestyremøtet 10.01.2023 var tilstrekkelig

opplysende til å kunne fatte et vedtak. Saken 10.01.2023 ble drøftet ut fra kjente forhandlingspunkter og diskusjonen gikk på hvilke størrelser en skulle sette på disse forhandlingspunktene, eksempelvis kontraktens løpetid.

Senterpartiet nevner at temamøter står på den politiske kalenderen, inngår i møtegodtgjørelse, og blir innkalt til. I temamøtet 19.01.2023 opplyser ordfører om at politiet ikke ønsket å imøtekomme kravet om 15 + 5 års kontraktstid. Senterpartiet opplyser videre at enkelte politikere ikke ønsket å diskutere saken eller bruke mer tid på den og forlater møtet før ordfører hadde avrundet/konkludert. Partiet oppgir videre at på bakgrunn av at politikere forlot temamøtet, ble mulighet for videre informasjonsdeling fra ordfører avskåret i møtet, og det ble heller ikke noen debatt eller endringer av vedtak i møtet.

Senterpartiet oppgir videre at det ble formidlet informasjon om saken i e-post til kommunestyret fra ordfører av 28.03.2023, kontrakten ble delt ut i kommunestyret 30.03.2023 (og så samlet inn igjen), i e-post av 28.04.2023 oppfordret ordfører kommunestyret til å sende inn spørsmål i forkant av formannskapsmøte 10.05.2023. Disse spørsmål ble besvart av administrasjonen i samme møtet og i kommunestyret 25.05.2023. Det ble videre lagt ut utfyllende informasjon, blant annet kontrakt med politiet, i møteportal i månedsskiftet april/mai. Senterpartiet oppgir også at spørsmål til administrasjonen fra de forskjellige gruppene også løpende har blitt svart ut skriftlig, med kopi til hele kommunestyret.

Senterpartiet oppgir at i orienteringer fra administrasjonen til formannskap om prosessen med politiet gjennom 2022, var det hele tiden den aktuelle tomten som ble presentert som en del av konseptet som både politiet etterspurte og som kommunen tilbydde. Partiet fremhever også at et prinsipp om å bruke kommunens egne tomter i prosjekter har generelt både nåværende og daværende kommunestyre vært opptatt av. For Senterpartiet har det derfor fremstått klart at det var valgt tomt som hele tiden var den aktuelle plasseringen.

Senterpartiet ser på mandatet/fullmakten til ordfører fra kommunestyret gitt i møtet 10.01.2023 som et utgangspunkt for forhandlinger. De forstår vedtaket som ble fattet, som et mandat til forhandling med politiet.

Senterpartiet mener det ikke var noe vedtak som satt rammer for ordførers rapportering på hvordan fullmakten var benyttet, og de kan heller ikke huske at dette ble tatt opp muntlig i kommunestyret 10.01.2023. Partiet oppgir at kommunestyret fikk rapporter/orienteringer om kontraktsinngåelse i mars, og fikk utfyllende informasjon om prosessen i perioden mars – juni.

Senterpartiet opplevde kommunikasjonen med ordfører og administrasjonen jevnt over som god. Prosessen i tidsrommet rundt selve forhandlingene og anbudsbesvarelse til politiet er opplevd som lukket, men partiet oppgir at dette var på et tidspunkt da det ikke skulle foretas politiske vedtak. Senterpartiet oppgir også en forståelse for at det offentliges forhandlingsposisjon (jf. offentleglova § 23) gjør at det under selve anbudsprosessen er begrenset innsyn frem til avgjørelse. Senterpartiet oppgir at det for ordfører var et dilemma at kommunestyret ønsket å få til et polititaktisk treningssenter i kommunen, men samtidig var det et ønske fra kommunestyret om at leieavtalen skulle være 15+5 år.

Senterpartiet bemerker ellers at det er gått 1,5–2 år siden dette inntraff, og tre i gruppa er ikke lenger aktive i politikken. Det oppgis som krevende å skulle huske alle detaljer i det som har skjedd.

## Arbeiderpartiet

Arbeiderpartiet oppgir at de var klar over den utvidede innsynsretten. Om innsynsretten ble forvaltet korrekt er partigruppen usikker på, da prosessen var noe uklar. De oppgir at saken ble tilstrekkelig opplyst i det lukkede kommunestyremøtet, og det var tydelig i gruppeledernes forslag hva som lå til grunn i kommunestyrets forventning til kost/nytte.

Arbeiderpartiet opplevde å få informasjon om saken i perioden mellom 10. januar og 25. mai fra ordfører, politisk sekretær og enhetsleder teknisk forvaltning og drift (på vegne av kommunedirektøren). De oppgir at informasjon om at utleieperiode ikke ble 15+5 år kom en gang rundt mars/april 2023. Det oppgis også en usikkerhet om når valg av tomt ble avgjort.

I forhold til fullmakten til ordfører gitt i kommunestyremøtet 10. januar, så Arbeiderpartiet på det fremforhandlede forslaget fra felles gruppemøte som et mandat for å forhandle.

Arbeiderpartiet opplevde ikke å få noen fullstendig rapport fra ordfører om hvordan fullmakten var benyttet. Generelt opplevde partigruppen at kommunikasjonen/prosessen var krevende. Det var mye og motstridende informasjon som ga gruppen krevende arbeidsforhold i saken.

Arbeiderpartiet opplyser ellers at hele prosessen er krevende å rekonstruere på det detaljnivå som revisjonen ønsker svar på, da det kom mye informasjon pr. e-post og det var mange aktører i dialogbildet.

## Felleslista SV/MDG

Felleslista SV/MDG oppgir at de var klar over den utvidete innsynsretten, og nevner at kommunestyret ble gitt informasjon selv om saken i sin helhet var unntatt offentlig innsyn. Senere i prosessen opplevde de at kommunestyret ble nektet innsyn i avtalen, noe de mente var feil.

Felleslista SV/MDG mener at beslutningsgrunnlaget for kommunestyremøtet 10.01.2023 ikke var tilstrekkelig opplysende til å kunne fatte vedtak på. Saksfremstillingen til saken gav ingen oversikt over kost/nytte og hadde heller ingen risikovurdering. Det oppgis at kommunestyrerepresentanter fra Høyre belyste kost/nytte gjennom en egen analyse. Felleslista SV/MDG oppgir videre at administrasjon var til stede og ikke kom med informasjon som tilsa at dette var feil. Partigruppen opplyser at gruppelederne på denne bakgrunn satte seg sammen for å finne frem til et alternativt vedtak. Partiet oppgir at noen ønsket å si nei til prosjektet, andre ønsket å si ja, men mente det måtte kreves bedre lønnsomhet og sikkerhet for kommunen før man kunne si ja. Gruppelederne samlet seg om momenter som skulle gi mindre risiko og bedre lønnsomhet for kommunen, ifølge felleslista SV/MDG.

Felleslista SV/MDG opplyser at ordfører informerte i temamøtet 19.01.2023 at det hadde vært dialog med politiet etter ekstraordinært kommunestyre 10.01.2023 og at politiet hadde avslått kommunestyrets tilbud. Ordfører ytret ønske om et nytt og endret mandat fra temamøtet.

Felleslista SV/MDG opplyser videre at det den 28.03.2023 kom e-post fra ordfører til kommunestyrerepresentantene med opplysning om at Birkenes kommune nå hadde inngått avtale med Politiet i Agder om å etablere innendørs treningssenter for polititaktisk treningssenter i Tveide næringspark. Det oppgis at det fulgte litt informasjon om justering av bygningsmassen og ny stipulert bygge-kostnad som var gjort etter kommunestyremøtet 10.01.2023. Den signerte avtalen var ikke lagt ved i e-posten som ble sendt ut, og kommunestyrerepresentanter etterspurte avtalen. Etter flere henvendelser om å få tilgang til avtalen valgte administrasjonen å levere ut en

kopi av avtalen (uten vedlegg) i papirformat i kommunestyret 30.03.2023. Representantene i kommunestyret fikk da mulighet til å se avtalen i et lite tidsrom, før avtalene igjen ble samlet inn. Felleslista SV/MDG opplyser at noen i kommunestyret hadde merket seg utleieperioden den korte stunden det var tilgang til avtalen, slik at de fikk kjennskap til det fra andre. Den signerte avtalen inkludert vedlegg ble lagt ut på politikerportalen 18.04.2023. Felleslista SV/MDG nevner at det også kom informasjon om saken i media.

Felleslista SV/MDG opplyser at det fortsatt er uklart for gruppen når valg av tomt ble avgjort. Partigruppen viser til sak om valg av tomt for polititaktisk treningssenter i kommunestyret 31.08.2023 der det under punktet «Vurdering» står: «Det ble da avtalt mellom politiet og kommunen at plasseringen av polititaktisk treningssenter ble på deler av tomten som HØKO AS har ansvar for å ferdigstille.» For partigruppen ser det her ut til at avtalen er inngått. Samtidig står det under kommunestyrets vedtak at «Kommunedirektøren anmoder kommunestyret om ikke å realitetsbehandle saken». Felleslista SV/MDG nevner videre at det i behandling i kommunestyret 25.09.2023 står det under «Anbefaling»: «Kommunedirektøren anbefaler også at kommunestyret stiller seg bak avtalen med politiet og støtter tomtevalg for bygget.» For felleslista SV/MDG synes det som at tekstformuleringen i begge sakene tyder på at avtalen om tomt allerede er gjort før kommunestyret har gjort noe vedtak om saken.

Felleslista SV/MDG er av den oppfatning at kommunestyret bestemte at ordfører skulle ta med seg kommunestyrets vedtak i møtet med politiet for slik å unngå å legge ut vedtakets reelle innhold offentlig. Partigruppen ser på grunnlaget for dette «mandatet» som administrasjonens krav om at innholdet i vedtaket ikke måtte offentliggjøres. Før dette kravet fremkom i drøftingene så hadde kommunestyret ikke tenkt på at noe «mandat» skulle deles ut til ordfører, opplyser partigruppen, og ordfører fikk i oppdrag å bringe kommunestyrets vedtak/tilbud til politiet. Dersom det hadde vært kommunestyrets mening at vedtaket som ble gjort skulle være en form for «utgangspunkt» som ordfører skulle forhandle på basis av og kunne gjøre endringer av, så ville planen om å gi ordfører et mandat allerede ha formet seg da gruppelederne satt sammen, mener felleslista SV/MDG, men det skjedde ikke. Forslaget om å bringe vedtaket til politiet via ordfører kom frem da hele kommunestyret igjen var samlet og som en løsning på problemet som da ble reist med at kommunestyret ikke kunne gjøre et vedtak som ble lagt ut offentlig i denne saken, opplyser partigruppen.

Felleslista SV/MDG kan ikke se at det ble satt noen uttalte rammer for rapportering fra ordfører til kommunestyret i møtet 10.01.2023. Partigruppen kan heller ikke se at de har fått noen fullstendig rapport på hvordan fullmakten er benyttet, og slik det oppfattes er det fremdeles mye som er uklart og ukjent for kommunestyret om behandlingen i denne saken.

Felleslista SV/MDG opplevde at saksfremstillingen som kommunestyret fikk som grunnlag for sitt vedtak 10.01.2023, førte til at partigruppen ble utrygg på å gjøre vedtak, fordi den ikke ga tilstrekkelig opplysning/klargjøring/åpne og logiske vurderinger, blant annet av kost/nytte. Med en slik usikkerhet opplevde partigruppen at andre representanter gjorde sine vurderinger og utregninger, og at disse ble fremsatt mer overbevisende enn fra administrasjonen. For partigruppen medførte det en sviktende tillit til administrasjonen. Når det så kom en pressemelding fra ordfører med opplysninger i saken uten at kommunestyret hadde vært involvert, ble det en følelse av at avgjørelsesmyndigheten var tatt fra kommunestyret, ifølge felleslista SV/MDG.



## Fremskrittspartiet

Fremskrittspartiet opplevde at prosessen var god og kan ikke se at det ble gjort noe galt.

## Kristelig folkeparti

Gruppeleder opplyser at han var mye borte fra kommunestyret i den tida treningssenteret var oppe til drøfting og ikke kan uttale seg på et solid nok grunnlag.

### 4.2.3 Svar fra ordfører

Når det gjelder utvidet innsynsrett iht. kommuneloven § 11-13, opplyser ordfører at hun forholdt seg til de føringer som ble gitt fra administrasjonen knyttet til innsynsretten. Ordfører opplevde det som en krevende situasjon for administrasjonen med en statlig aktør som var tydelig på at kommunen måtte overholde taushetsplikten sin. Ordfører har den oppfatning at kommunen hele veien tilstrebet å både ivareta den eksterne aktøren (politiet) samt kommunestyrets behov for innsyn mens en forhandling pågikk, og der kommunen måtte være forsiktig med å ikke lekke forretningsmessige forhold som kunne svekke konkurransegrunnlaget til den eksterne aktøren, herunder blant annet økonomiske forhold.

Ordfører opplyser at kommunestyret var godt opplyst om saken underveis frem til det ekstraordinære kommunestyret 10.01.2023 og mener det var en tydelig vurdering av kost/nytte som følge av et polititaktisk treningssenter i kommunen, samt vurdering av usikkerhetsfaktorer som man ikke kunne svare ut der og da.

I perioden mellom kommunestyremøtene 10.01.2023 og 25.05.2023 informerte ordfører om prosessen under temamøtet i januar og det ble informert omkring inngåelse av avtalen i mars, ifølge ordfører. Ordfører opplyser videre at forhandlingene skulle pågå i en avgrenset intensiv periode etter kommunestyret 10.01.2023 (derav det ekstra ordinære kommunestyremøtet) og frem til politiet hadde landet foretrukken aktør. Ordfører opplevde det som at kommunestyret var klar over at avtalen enten ville bli inngått eller avvist før neste kommunestyremøte. Ifølge ordfører ble det heller aldri vedtatt eller uttalt at ordfører skulle komme tilbake for godkjenning av avtale i kommunestyremøtet, så lenge den var innenfor den vedtatte økonomiske rammen. Ordfører oppgir at hun prøvde etter beste evne å få gjennomslag for forhandlingspunktene. Politiet ga kommunen svært korte frister under forhandlingsprosessen, noe man må forholde seg til når man er tilbyder i en anbudsprosess, ifølge ordfører. Ordfører ga ikke informasjon utenom temamøtet og PA-møte, som begge er formelle møter som blir godtgjort økonomisk for deltagere og er en del av møtekalenderen.

Ordfører opplevde at politiet hadde en stram tidsplan for gjennomføring av forhandlingene med de ulike aktørene som de hadde fått inn tilbud fra, og at det ikke var rom for å ta forbehold om politisk tilslutning da kommunens tilbud ble levert inn underveis i forhandlingen. Ordfører opplevde videre at kommunestyret ble gjort oppmerksom på i kommunestyremøtet 10.01.2023 at prosessen ville være styrt av politiet og at kommunen måtte forholde seg til den (lik andre aktører som hadde levert inn tilbud). Ordfører forholdt seg til flertallsvedtak i kommunestyret for å prøve å få landet polititaktisk treningssenter til Birkenes og derfor fulgte kommunen politiets tidslinje for forhandling.

Ordfører opplevde at administrasjonen gjorde kommunestyret godt oppmerksomme på at det ikke var aktuelt for politiet med en avtaleperiode på 15+5 år i møtet 10.01.2023. Ordfører opplyser at meningen med temamøtet 19.01.2023 var å informere kommunestyret om dette. Ordfører

opplevde ikke at det ikke forelå mandat til å kunne gå videre med administrasjonen i forhandlinger for å få til en etablering av polititaktisk treningscenter etter at denne informasjonen var gitt. Ordfører oppgir at siden kommunestyret fikk denne informasjonen under temamøtet, åpnet det opp for at 1/3 av medlemmene i kommunestyret kunne krevd saken opp på nytt eller bedt om et ekstraordinært kommunestyremøte om de mente at forhandlingen måtte stoppes på det tidspunktet. Slik ordfører opplevde det, ville det bli gitt beskjed dersom noen ønsket at kommunestyret på nytt skulle votere over videre fremdrift om forhandlinger med bakgrunn i den informasjonen som ble gitt i temamøtet.

Ordfører opplevde at både administrasjonen og ordfører selv var av den oppfatning om at de fortsatt hadde et vedtak som de var forpliktet til å følge opp. Ordfører forstod vedtaket i kommunestyremøtet som at det var et absolutt krav knyttet til den økonomiske rammen på 50 millioner. Derimot var andre avsnitt i vedtaket, grunnlaget fra gruppeledernes møte, grunnlag for forhandling videre med politiet.

Når det gjelder rapportering fra ordfører til kommunestyret, oppgir ordfører at det ikke ble satt noen rammer for ordførers rapportering på hvordan fullmakten var benyttet.

Generelt opplevde ordfører god kommunikasjon med administrasjonen i denne saken, helt siden formannskapet bevilget penger til arbeidet med å kartlegge mulighetene for å få polititaktisk treningscenter til Birkenes. I forhold til kommunestyret oppgir ordfører at det ikke kom signal om at administrasjonen ikke informerte tilstrekkelig i sin informasjon til kommunestyret. Det var ikke før etter kommunestyret 10.01.2023, da et mindretall ikke vant frem med å stoppe videre arbeid med polititaktisk treningscenter, at ordfører for første gang opplevde misnøye.

#### **4.2.4 Svar fra administrasjonen**

På spørsmål om organisering av arbeidet med polititaktisk treningscenter, svarer administrasjonen at de etter forespørsel fra Politiets Fellestjenester (PFT) igangsatte en prosess for å vurdere mulighetsbildet. Dette ble administrert av Enhet Teknisk forvaltning og drift, i dialog med Birkenes formannskap.

I forhold til de vurderinger som ble gjort ifm. hvilken informasjon som kunne deles med kommunestyret relatert til forhandlinger og avtale med politiet vedrørende polititaktisk treningscenter, svarer administrasjonen at for å kunne jobbe med saken krevde politiet en taushetserklæring med alle involverte. Kommunen hadde kontakt med politiets jurist som var veldig tydelig på at dette måtte være unntatt offentlighet. Kommunen ønsket å avklare hva som kunne deles og fikk til svar at ingen opplysninger i utgangspunktet kunne deles uten at det forelå en signert taushetserklæring. På bakgrunn av dette valgte kommunen å dele alle dokumentene i det aktuelle tilbudet, som tidligere var overlevert til politiet, med beslutningstakerne (kommunestyret) som samtidig underskrev taushetserklæring (kommunestyremøte 10.01.2023).

Selve forhandlingene med politiet opplevde administrasjonen som ryddige. Kommunikasjonen opplevdes som god, og kommunen oppfattet at politiet hadde god forståelse for kommunale prosesser.

Når det gjelder mandatet til ordfører som ble vedtatt i kommunestyremøtet 10.01.2023, oppfattet administrasjonen det som tydelig.

I etterkant av kommunestyremøtet 10.01.2023, var det dialog mellom politiet og Birkenes kommune. I epost datert 17.01.2023 kommer det klart frem at politiet ikke kan inngå avtale med

15 års varighet, men kun 10+5+5 år. Når det gjelder sentrale forhold i saken som ville ha medført at det kunne vært usikkert om det folkevalgte organet ønsket å opprettholde vedtaket av 10.01.2023, vurderte kommunedirektøren at minimumsleietiden kunne være et slikt forhold.

Administrasjonen opplevde kommunikasjonen med kommunestyret i perioden januar – september 2023 som krevende, og sakens kompleksitet utfordret dialogen. Saken ble kompleks i og med at den også handlet om valg av tomt, HØKO, inhabilitet osv. oppgir administrasjonen.

Revisjonen er også forelagt innkalling til temamøtet 19.01.2023. Det fremkommer at innkalte folkevalgte er «Kommunestyret, hovedutvalg, leder fellesrådet, leder kontrollutvalget». På agendaen var fem punkter: «• Velkommen, v/ ordføreren, • Status og oppfølging av budsjettvedtak, v/ kommunedirektøren, • Oppgaveløsningen ved enhet teknisk forvaltning og drift, inkl. dialog, v/ Øyvind Raen, • Oppmåling og geodata i Birkenes - informasjon om oppgaven og selvkostområdet, inkl. dialog, v/ Steinar Aas og Øyvind Raen, • Sentrumsplanen og rekkefølgekrav, inkl. dialog, v/ Oda Næs Skoglund og Øyvind Raen».

### 4.3 Vurderinger

Revisjonen vil i dette kapittelet gjøre sine vurderinger av revisjonskriteriene knyttet til saksbehandlingsregler og god forvaltningsskikk. Kapittelet er strukturert med overskrifter som følger de punktvisse revisjonskriteriene.

#### Kommunikasjonen i saksbehandlingen skal bidra til en opplyst prosess

God forvaltningsskikk dreier seg mye om å opprette god kommunikasjon mellom de som saken angår slik at prosessen blir best mulig opplyst. I denne saken er ikke dialogen mellom administrasjonen og en enkelt borger, men med kommunestyret. Likevel er det en fordel å følge de samme krav til god forvaltningsskikk og hva som ligger i god kommunikasjon, etter revisjonens syn. Basert på de forelagte dataene, vurderer vi at kommunikasjonen i saksforløpet kan ha bidratt til ulike oppfatninger og usikkerhet i noen tilfeller. Generelt fremhever enkelte av partiene at kommunikasjonen var krevende, og den samme opplevelsen har administrasjonen. Temamøtet var ment å ivareta det fortløpende behovet for informasjon i saksbehandlingen, slik revisjonen forstår det. Det er ulike oppfatninger knyttet til hensiktsmessigheten av denne møteformen, men samtidig fremstår valget av en møtearena som kanal hvor fortløpende informasjon kan gis som rimelig, siden det er lang tid mellom kommunestyremøtene.

Kommunikasjon vil inngå i flere av de øvrige revisjonskriteriene, og revisjonen vil vurdere dette i de relevante avsnittene. I tillegg til disse punktene opplevde partiene en uklarhet omkring den informasjonen som har kommet knyttet til tomtevalg og leiepris samt at alle spørsmålene fra kommunestyrerepresentanter til administrasjonen tyder på en opplevd uklarhet i ulike aspekter ved saken.

#### Det skal foreligge vedtak i kommunestyret som gir ordfører myndighet til å inngå avtale med Politiets fellestjenester

Det er revisjonens vurdering, ut fra de dataene vi har gjennomgått, at det foreligger et vedtak i kommunestyret av 10.01.2023 som gir ordfører myndighet til å inngå avtale med politiet. Det er imidlertid forhold i saken som viser at dette kunne vært håndtert på en mer tydelig måte. Vedtakets ordlyd angir at fullmakten gir myndighet til å forhandle på et grunnlag. I grunnlaget fra gruppeledernes møte anføres det flere forhold, bl.a. knyttet til leieperiode, men det står ikke noe eksplisitt om at dette er absolutte krav. Samtidig er det sider ved saken som antyder at det har

vært uklar kommunikasjon. På den ene siden oppfattet Høyre og felleslista SV/MDG mandatet til ordfører fra gruppelederne som bindende, på den andre siden mente Senterpartiet og Arbeiderpartiet at dette var et utgangspunkt for forhandlinger. Også administrasjonen oppfattet fullmakten til ordfører som tydelig. Heri ligger mye av kimen til de utfordringer som har vært i saken, slik revisjonen vurderer det: Den samlede kommunikasjonsprosessen var ikke tydelig nok slik at det endte opp med ulike oppfatninger om hva som lå i ordførers mandat. Slik revisjonen ser det, underbygges dette av hvordan temamøte ble oppfattet. Her kommer det frem av svarene fra Høyre, felleslista SV/MDG og Senterpartiet at det ikke kunne bli noe nytt mandat/nytt vedtak i dette møtet på grunn av hendelser underveis i møtet. Siden disse partiene oppgir at det kunne ha blitt fattet et nytt vedtak, kan det indikere at det opprinnelige vedtaket ikke var tydelig nok. Videre oppgir kommunedirektør at minimumsleitetiden var et sentralt forhold i saken som kunne ha medført at det kunne vært usikkert om det folkevalgte organet ønsket å opprettholde vedtaket av 10.01.2023. Etter revisjonens oppfatning antyder dette også at ordførers fullmakt ikke var tilstrekkelig tydelig kommunisert i kommunestyret. Dersom det i momentene i gruppeledernes grunnlag hadde vært gjort helt tydelig at dette var noe man ønsket å oppnå gjennom forhandling, og ikke absolutte, ufravikelige krav, skulle det ikke være nødvendig med et temamøte så vidt kort tid etter kommunestyremøtet der en konsekvens kunne være endret mandat/vedtak eller at forhold ved minimumsleitetiden skulle være grunnlag for at kommunestyret ikke ville opprettholde vedtak.

#### Saken skal behandles i møter i folkevalgt organ

Revisjonen vurderer det som at saken ikke entydig er behandlet i folkevalgt organ etter kommuneloven, og det er både en uklarhet i forhold til temamøtet 19.01.2023 og spørsmål om saken utenom kommunestyremøter som utløser dette. Kommunens eget saksbehandlingsreglement definerer temadager som utenfor møtedefinisjonen i kommunelovens forstand. I møter som ikke er omfattet av kommuneloven, skal det kun gis enveis informasjon, og det skal ikke drøftes. På bakgrunn av de svar som fremkommer fra tre av partiene, tyder det på, slik revisjonen forstår svarene, at det ble lagt opp til diskusjon og drøfting og vedtak som kunne endret ordførers mandat. Dette synet underbygges også av dokument ID 23/8568 der det opplyses om at saken ble diskutert i temamøtet. På den annen side fremholder ordfører at formålet med møtet var informasjon om prosessen, og at et ev. endret vedtak måtte fattes i kommunestyret. Etter temamøtet kunne kommunestyremedlemmene således ha fått tilstrekkelig informasjon for å vurdere behovet for et ekstraordinært kommunestyremøte. Når det gjelder spørsmål fra kommunestyrerepresentanter utenom kommunestyremøter, har både spørsmål og svar gått til samtlige i kommunestyret. Samtidig ser revisjonen at det er spørsmål som er besvart utenom møter. Anbefalingen fra departementet er at svarene bør komme i kommunestyremøtet. Etter revisjonens forståelse kunne administrasjonen vært tydeligere overfor kommunestyret og veiledet om dette forholdet. Også i forhold til dette revisjonskriteriet fremstår kommunikasjonen som mangelfull. Etter revisjonens vurdering fremkommer det en ulik oppfattelse både av hva som var formålet med temamøtet og hvordan møtet utspilte seg, noe som kan ha bidratt til en mindre opplyst prosess.

#### Saken er tilfredsstillende opplyst før vedtak treffes

Revisjonen vurderer at saken er opplyst forut for vedtaket 10.01.2023 gjennom fire dokumenter som ble lagt frem; saksfremlegg med godkjenning av prosjekt og forslag til vedtak, det siste tilbudet fra kommunen til politiet (av 30.11.2022), dokumentet for innbydelse til konkurranse samt notat vedrørende polititaktisk treningssenter i Birkenes kommune. Revisjonen setter likevel

spørsmålstegn ved om beslutningsgrunnlaget som ble fremlagt i kommunestyremøtet 10.01.2023, er tilfredsstillende.

Behovet for et polititaktisk treningscenter ligger hos politiet, men det er ikke gjort noen behovsanalyse for kommunens del i notatet. For kommunen synes det som at behovet er kun økonomisk, etter revisjonens forståelse, og det blir da viktig å gjøre en vurdering av lønnsomheten. Det er gjort en vurdering av hvilke gevinster kommunen kan få utover det rent økonomiske, gjennom arbeidsplasser og økt omsetning i kommunen, samt at det vil bli økt nærvær av politi. Når det gjelder usikkerhet anføres det forhold knyttet til prosjektets omfang (hvor stort lån må kommunen ta), utvikling i rente og i leieinntekter. Usikkerheten beskrives også gjennom lengden på kontrakten. Knyttet til dette kunne det, etter revisjonens syn, vært gjort en tilnærming gjennom en følsomhetsanalyse særlig knyttet til renteutvikling og fremtidige leieinntekter, der formålet ville vært å synliggjøre det finansielle resultatet av avtalen. For kommunen synes det for revisjonen som at en avgjørende faktor er hva som skjer med bygget hvis politiet trekker seg ut, og det kunne vært gjort en vurdering av resultatet etter 10, 15 og 20 års utleie, for å gjøre dette helt tydelig overfor kommunestyret.

I forsøket på å beskrive en restverdi legges det til grunn at politiets leie er utgangspunktet. Revisjonen tar ikke stilling til om fremgangsmåten som er benyttet for å beregne restverdi, er den riktige, men vil påpeke at det her også kunne vært gjort en følsomhetsanalyse for å vise hva en restverdi kan være. En slik analyse kan ta inn over seg variasjon i fremtidig leie og avkastning (yield). Markedsverdi om 10, 15 og 20 år er vanskelig å forutsi, men det er mulig å angi et intervall. Det er videre gjort en vurdering av forhold som trekker opp sannsynligheten for at politiet vil fortsette å leie samt forhold som kan påvirke sannsynligheten for en annen leietager / salg av bygget. Dette er etter revisjonens syn med på å behandle hvordan usikkerheten kan håndteres.

I dokumentet som viser tilbudet til politiet, er det ført opp at andre utgifter som skal faktureres politiet, beløper seg til om lag 100 000 kr per år. Dette utgjør klart mindre enn utgifter fra forespeilet låneopptak, men det er ikke nevnt i notatet og heller ikke gjort følsomhetsanalyse omkring. Til kommunestyremøtet 25.9.2023 er det et nytt saksfremlegg med en bredere gjennomgang enn til møtet i januar, slik revisjonen vurderer det. Til kommunestyremøtet 25.09.2023 er det et nytt saksfremlegg med en bredere gjennomgang enn til møtet i januar, slik revisjonen vurderer det. Her er det gjort en følsomhetsanalyse av restlånet samt en beregning av forhold mellom inntekt (husleie justert for KPI) og utgift de første ti år. Det er videre gjort en vurdering av fremtidig verdi av bygget.

Det forhold at to av partigruppene opplevde beslutningsgrunnlaget som ikke tilstrekkelig opplysende og der en av gruppene følte et behov for å gjøre egne vurderinger, er etter revisjonens syn med på å underbygge at det beslutningsgrunnlaget som ble lagt frem, ikke var tilfredsstillende. På den annen side oppgir to andre partier at det var tilstrekkelig opplysende.

#### [Kommunestyret skal fastsette når og i hvilket omfang rapportering fra ordfører omkring utnyttelse av delegert myndighet skal gjennomføres](#)

Når det gjelder det forhold at kommunestyret skal fastsette rammer for ordførers rapportering, finnes det ikke noe vedtak fra kommunestyret som tilsier dette. Det er heller ingen av partiene eller ordfører som oppgir at noe slikt forelå. Det er revisjonens vurdering at kommunestyret ikke har gitt noen føringer for hvordan ordfører skal rapportere på hvordan fullmakten har blitt benyttet.

## Ordfører skal rapportere til kommunestyret om hvordan myndigheten er utnyttet

Revisjonen vurderer det som at ordfører har fulgt opp sin plikt til å rapportere om hvordan den delegerte myndigheten er benyttet til kommunestyret. Så lenge det ikke foreligger noen rammer for dette fra kommunestyret, er det ordfører selv som avgjør når, hvordan og i hvilket omfang dette skal skje. Ordfører har da valgt å rapportere per e-post og har selv avgjort omfanget på dette. Når det gjelder hva som er omtalt i vedtaket av 10.01.2023, samt i grunnlaget fra gruppelederne, er det kun det som angår den økonomiske rammen som det informeres om. Slik revisjonen forstår det, henger dette sammen med at oppfatningen av fullmakten som ble gitt, var at den kun var knyttet til den økonomiske rammen. De andre forholdene var oppfattet som et forhandlingsgrunnlag.

## Kommunestyret skal få innsyn i taushetsbelagte dokumenter iht. kommuneloven § 11-13

Folkevalgte organer står i en særstilling når det gjelder innsynsrett i kommunal virksomhet, og spesielt gjelder dette kommunestyret. Slik revisjonen vurderer det, har kommunen oppfylt sin plikt til å gi tilgang til dokumenter som kommunestyret krever i sin saksbehandling: Det er ingen kommunestyremøter der dette har vært behandlet. I kommunestyremøtet 10.01.2023 ble dokumentasjon som var vurdert som taushetsbelagt, fremlagt etter at kommunestyremedlemmene hadde underskrevet taushetsplikt. Samtidig kommer det frem i svarene fra enkelte av de politiske partiene at de har ønsket dokumenter med taushetsbelagte opplysninger utlevert, uten å få det. På bakgrunn av disse ønskene, kunne administrasjonen, etter revisjonens syn, ha veiledet kommunestyret i hvordan innsyn kunne ha blitt oppnådd også etter kommunestyremøtet 10.01.2023. En slik veiledning vil også være knyttet til god forvaltningsskikk. Under en prosess som både administrasjonen og flere partigrupper opplevde som krevende, kunne veiledning ha vært et forebyggende tiltak for å unngå deler av misnøyen som har fremkommet fra politisk hold, over ikke å ha fått tilstrekkelig informasjon.

## Administrasjonen følger opp sin veiledningsplikt overfor kommunestyret

Revisjonen har i tidligere avsnitt pekt på to forhold der administrasjonen kunne ha veiledet kommunestyret. Dette gjelder innsynsrett etter kommuneloven § 11-13 og hvordan spørsmål fra kommunestyret skal svares ut av administrasjonen.

## Det skal være skriftlighet i saksbehandlingen

Det er revisjonens vurdering at administrasjonen utviser god forvaltningsskikk gjennom en skriftlighet i sin saksbehandling. I kommunestyremøtene er det presentert relevante dokumenter, kommunikasjonen med politiet er skriftlig og det er møtereferater. Revisjonen vil likevel bemerke at det i forbindelse med vurderinger knyttet til kommunestyrets innsyn i taushetsbelagte opplysninger kunne disse vært nedfelt skriftlig slik at det er mulig å etterprøve om de vurderingene som er foretatt, og de hensynene som er vektlagt, har vært saklige. Dette er også budskapet i avgjørelsen fra Statsforvalteren i Agder knyttet til utlevering av dokumenter til Lillesandsposten. Kommunen må selv gjøre en vurdering av dette og ikke kun vise til underskrevet taushetserklæring med politiet. Dette momentet kan også ses i sammenheng med administrasjonens veiledningsplikt overfor kommunestyret. Gjennom å nedfelle sine vurderinger skriftlig vil det også bli tydeligere for administrasjonen hva de skal veilede om.

## 5 Konklusjon

Gjennom den dokumentasjonen som er forelagt revisjonen, og basert på vurderingene av de revisjonskriterier som er stilt opp, vil revisjonen konkludere med at saksbehandlingen knyttet til polititaktisk treningssenter i perioden januar – september 2023 i hovedsak har vært gjennomført i tråd med gjeldende saksbehandlingsregler og god forvaltningsskikk, men at det samtidig er visse områder der det er rom for forbedring/gjøre ting annerledes.

For revisjonen synes mye av den senere usikkerheten og opplevelsen av mangel på informasjon i kommunestyret å ha sitt opphav i kommunestyremøtet av 10.01.2023. Knyttet til de sider ved saksbehandlingsreglene som er vurdert i denne rapporten, er dette i det vesentligste fulgt. Revisjonen mener at saken ble opplyst i nevnte møte, men at det er enkelte forhold ved beslutningsgrunnlaget som kunne vært gjort tydeligere. Dette gjelder særlig det å presentere usikkerheten som knytter seg til faktorer som lånebehov, renteutvikling, leieinntekter og restverdi av bygget. En følsomhetsanalyse av disse forholdene kunne, slik revisjonen ser det, gitt et tryggere og mer tilfredsstillende grunnlag for kommunestyret omkring vedtaket som ble fattet. Et reglement eller retningslinjer for prosjektstyring kunne ha gitt tydelige føringer for hva som skal inkluderes i denne type vurderinger.

Revisjonen konkluderer med at saksbehandlingsreglene er fulgt i forbindelse med vedtaket som ble fattet i kommunestyret 10.01.2023 og som ga ordfører myndighet til å inngå avtale med Politiets fellestjenester. Samtidig synes det som at kommunikasjonen rundt dette ikke har vært klar nok, slik at det har eksistert ulike oppfatninger knyttet til ordførers fullmakt til å forhandle. Revisjonen mener også at saken primært er behandlet i kommunestyret i henhold til kommuneloven § 11-2, men ser samtidig at det har vært uklarheter omkring temamøtet 19.01.2023 som innebærer at saken ikke entydig er behandlet i folkevalgt organer etter kommuneloven. For revisjonen synes det som at det ikke var tydelig nok hva som var formålet med møtet og at det beveget seg over fra ren enveis informasjon og over i diskusjon, noe som ikke kan gjøres utenfor folkevalgte organ. Her kunne også en bedre kommunikasjon i forbindelse med dette møtet ha gjort formålet tydeligere. Temamøter er nevnt i kommunens saksbehandlingsregler, men en presisering av gjennomføring kunne gjort det tydeligere for de folkevalgte hva som ligger i denne typen møter. Det er også besvart spørsmål utenom kommunestyremøtene, dog til alle kommunestyrerepresentantene. Selv om administrasjonen har forsøkt å være imøtekommende overfor de som fremsatte spørsmålene, er anbefalingen fra departementet at dette bør svares ut i kommunestyremøter. For å gjøre dette ryddig, kunne administrasjonen ha veiledet kommunestyret om dette.

Revisjonen mener også at saksbehandlingsreglene er fulgt ift. ordførers rapportering. Siden kommunestyret ikke har vedtatt noen ramme for ordførers rapportering, kan ordfører selv avgjøre når, i hvilket format og i hvilket omfang dette skal skje. Likeledes er saksbehandlingsreglene for behandling av kommunestyrets utvidete innsynsrett i taushetsbelagte opplysninger fulgt ettersom det ikke har vært fremmet noen krav om innsyn i noe kommunestyremøte. Men revisjonen mener at administrasjonen kunne ha veiledet kommunestyret om hvilke regler som gjelder her.

I denne rapporten har revisjonen vurdert kommunikasjon og skriftlighet som relevante aspekter ved god forvaltningsskikk. I forhold til skriftlighet, er dette i all hovedsak fulgt opp. Revisjonen vil bare peke på at det i forhold til utvidet innsynsrett kunne vært en fordel å nedtegne de vurderinger som ble gjort i et eget notat. Dette vil gjøre vurderingene og ev. konklusjon tydeligere for administrasjonen selv og lettere å etterprøve.

Når det gjelder kommunikasjon, mener revisjonen at det har vært svakheter. I tilfellene som er presentert, kan opphavet til misforståelser mv. ligge på ulike steder i den samlede kommunikasjonsprosessen. Det er da viktig å være seg bevisst at innholdet i det man ønsker å formidle ikke er fullt ut forstått før mottaker har fått gitt tilbakemelding på dette. I denne saken synes det særlig viktig på bakgrunn av at det ble et endret vedtak i kommunestyremøtet 10.01.2023 og de spørsmål som kom fra kommunestyret til administrasjonen etter dette. Revisjonen vil understreke at et kommunestyre må kunne regnes som en mer profesjonell aktør enn en enkelt borger, og kravene til kommunikasjon må gå begge veier. Samtidig kunne veiledning fra administrasjonen ha avbøtt en del av uklarhetene og uregelmessighetene underveis.

Et forhold som synes å ha vært krevende for alle parter i denne saken, er at kommunen i møte med oppdragsgiver har fått tilbakemeldinger som siden har gjort det utfordrende å holde en åpen dialog internt i kommunen. Dialogen med politiet har krevd at både administrasjon og ordfører, som er gitt en fullmakt, har måttet ta stilling til forskjellige spørsmål fortløpende. For ordfører er det begrenset hvor ofte man kan diskutere ulike forhold med et samlet kommunestyre, og slik sett er fullmakten et grunnlag for hvordan dette er utført. De svakheter som kan synes å knyttes til fullmakten, har vist seg å være en utfordring i møte med de krav som ble stilt fra oppdragsgiver.

## 5.1 Anbefalinger

Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Kommunen bør vurdere å etablere et reglement eller retningslinjer for prosjektstyring som i større grad vil kunne bidra til å skape rammer for et tilfredsstillende politisk beslutningsgrunnlag.
- Kommunen bør for ettertiden gjøre nøye vurderinger omkring bruken av møtearenaer som ikke omfattes av kommunelovens bestemmelser.
- Administrasjonen bør i større grad sikre at veiledningsplikten, og krav til skriftlighet, ivaretas slik at kommunestyret gis tilstrekkelige forutsetninger for å ivareta sine oppgaver.
- Administrasjonen og kommunestyret bør etablere større bevissthet omkring hva som gir en tilfredsstillende kommunikasjonsprosess.

## 5.2 Kommunedirektørens uttalelse

Sørlandet kommunerevisjon mottok kommunedirektørens høringsuttalelse 11.02.2025. I oversendelsen var det også vedlagt to dokumenter: «Rutine for kartlegging-, behandling-, og oppfølging av investeringsprosjekter» og «Økonomireglement Vedtatt i kommunestyret 22.09.2022».

«Kommunedirektøren takker revisjonen for en grundig gjennomgang med tydelig anbefalinger.

Økonomireglementet i Birkenes kommune ble vedtatt i kommunestyret 22.09.2022. I kapittel 5 beskrives reglement for investeringer. Kommunen har også en rutine for kartlegging-, behandling, - og oppfølging av investeringsprosjekter.

Kommunedirektøren vil sørge for at nevnte rutine gjennomgår og forbedres, med mål om at den sikrer rammer for et tilfredsstillende politisk beslutningsgrunnlag, gjeldende investeringsprosjekter. Dette arbeidet skal ferdigstilles innen utgangen av juni 2025.



Kommunedirektøren ser helt klart at sikring av veiledningsplikten og krav til skriftlighet kan gi kommunestyret økte forutsetninger for å ivareta sine oppgaver på en ryddig og god måte.

I tråd med anbefalingen vil også kommunedirektøren følge øvrige anbefalinger fra revisjonen.»

## 6 Litteratur- og dokumentasjonsliste

Lover, forskrifter, veiledere, faglitteratur mm.

LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

LOV-2006-05-19-16 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

LOV-1967-02-10 Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Saksbehandling i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og distriktsdepartementet. 2023

God forvaltningsskikk. Bernt, Camilla, Jan Fridthjof Bernt. Gyldendal norsk forlag 2018.

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. Hvordan organisasjoner fungerer, 4. utgave. Fagbokforlaget (2016), ss. 278-284

<https://prosjektveiviseren.digdir.no>

<https://snl.no/Prosjektveiviseren>

<https://snl.no/forhandling>

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon

### Fra kommunen

Websak+, arkivsak 22/2192, Innendørs treningssenter og skytebane – tilbud

Økonomireglement. Birkenes kommune, vedtatt i kommunestyret 22.09.2022

Reglement for saksbehandlingen i folkevalgte organer og andre kommunale organer i Birkenes kommune (saksbehandlingsreglementet), vedtatt i kommunestyret 05.11.2020

Innkalling til temamøte 19.1.2023

## Spørsmål til politiske gruppeledere 2020-2023

Sørlandet kommunerevisjon gjennomfører en forvaltningsrevisjon for Birkenes kommune der problemstillingen er som følger:

«Har saksbehandlingen knyttet til polititaktisk treningssenter i perioden januar 2023 – september 2023 vært gjennomført i tråd med gjeldende saksbehandlingsregler og god forvaltningsskikk?» (jf. vedlagte prosjektplan).

For å belyse problemstillingen, har revisjonen noen spørsmål til de politiske gruppene v/ gruppelederne i forrige kommunestyreperiode for å få synspunkter på prosessen fra politisk hold. Vi ber hver gruppe svare skriftlig og **innen 1. november**. Ta gjerne kontakt med undertegnede dersom det er noe dere lurer på. Skulle det være opplysninger dere vil gi utover spørsmålene fra revisjonen, må dere gjerne inkludere det i svaret. Svarene dere gir vil bli gjengitt i rapporten vi oversender kontrollutvalget.

Revisjonen vil også sende spørsmål til ordfører i forrige kommunestyreperiode.

### Spørsmål

- 1) For folkevalgte organer gjelder det en utvidet innsynsrett, jf. kommuneloven § 11-13. Kommunestyret kan kreve innsyn «i saksdokumenter som gir kunnskap om taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig for behandlingen av en konkret sak». Hvordan opplevde deres gruppe at tilgang til dokumentasjon ble håndtert?
  - a. Var dere klar over den utvidete innsynsretten?
- 2) Synes dere at beslutningsgrunnlaget til møtet 10. januar var tilstrekkelig opplysende til å kunne fatte et vedtak?
  - a. Var det tydelig hva gevinstene ved et polititaktisk treningssenter i kommunen ville være (kost/nytte)?
- 3) Hvilken informasjon om saken ble formidlet til kommunestyret i perioden mellom møtet 10. januar og møtet 25. mai?
  - a. Hvem ble det formidlet fra?
  - b. Kom det informasjon i andre folkevalgte organer enn kommunestyret?
  - c. Kom det informasjon utenom formelle møter?
  - d. Når og hvordan ble kommunestyret gjort oppmerksom på at utleieperiode ikke ble 15+5 år?
- 4) Når oppfattet dere at valg av tomt ble avgjort?
- 5) Hvordan oppfattet dere mandatet/fullmakten til ordfører fra kommunestyret gitt i møtet 10. januar?
  - a. Var det bindende eller et utgangspunkt for forhandlinger?
- 6) Satt kommunestyret noen rammer for ordførers rapportering på hvordan fullmakten var benyttet?
  - a. Opplevde dere å få en fullstendig rapport på hvordan fullmakten var benyttet?
- 7) Hvordan har deres gruppe i kommunestyret opplevd kommunikasjonen med ordfører og administrasjonen?

## Spørsmål til ordfører 2020-2023

Sørlandet kommunerevisjon gjennomfører et forvaltningsrevisjonsprosjekt for Birkenes kommune der problemstillingen er

*«har saksbehandlingen knyttet til polititaktisk treningssenter i perioden januar 2023 – september 2023 vært gjennomført i tråd med gjeldende saksbehandlingsregler og god forvaltningsskikk?»*

Jf. prosjektplan lagt frem i kontrollutvalget 24.4.2024 (sak 10/24, se vedlegg).

I den forbindelse har revisjonen noen spørsmål til ordfører i forrige kommunestyreperiode for å få synspunkter på prosessen fra politisk hold. Vi ber deg svare skriftlig og **innen 1. november**. Ta gjerne kontakt med undertegnede dersom det er noe du lurer på. Skulle det være opplysninger du vil gi utover spørsmålene fra revisjonen, må det gjerne inkluderes i svaret. Svarene vil bli gjengitt i rapporten vi oversender kontrollutvalget.

Revisjonen vil også sende spørsmål til gruppelederne i forrige kommunestyreperiode.

### Spørsmål til ordfører

- 1) For folkevalgte organer gjelder det en utvidet innsynsrett, jf. kommuneloven § 11-13. Kommunestyret kan kreve innsyn «i saksdokumenter som gir kunnskap om taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig for behandlingen av en konkret sak». Hvordan opplevde du at tilgang til dokumentasjon ble håndtert?
- 2) Synes du at beslutningsgrunnlaget til møtet 10. januar var tilstrekkelig opplysende til å kunne fatte et vedtak?
  - a. Var det tydelig hva gevinstene ved et polititaktisk treningssenter i kommunen ville være (kost/nytte)?
- 3) Hvilken informasjon om saken ble formidlet fra ordfører til kommunestyret i perioden mellom møtet 10. januar og møtet 25. mai?
  - a. Kom det informasjon utenom formelle møter?
- 4) Opplevde du noe press fra politiet i anbudsprosessen?
- 5) Når ble det klart for deg at en utleieperiode på 10+5+5 år var uaktuelt for politiet?
- 6) Opplevde du noe press fra administrasjonen om å gå videre med forhandlinger etter temamøte 19.1.23?
- 7) Hvordan oppfattet du mandatet/fullmakten til ordfører fra kommunestyret gitt i møtet 10. januar?
  - a. Var det bindende eller et utgangspunkt for forhandlinger?
- 8) Satt kommunestyret noen rammer for ordførers rapportering på hvordan fullmakten var benyttet?
- 9) Hvordan har du opplevd kommunikasjonen med administrasjonen og kommunestyret?

### Spørsmål til administrasjonen

Sørlandet kommunerevisjon gjennomfører en forvaltningsrevisjon for Birkenes kommune der problemstillingen er som følger:

«Har saksbehandlingen knyttet til polititaktisk treningssenter i perioden januar 2023 – september 2023 vært gjennomført i tråd med gjeldende saksbehandlingsregler og god forvaltningsskikk?» (jf. vedlagte prosjektplan).

For å belyse problemstillingen, har revisjonen noen spørsmål administrasjonen. Vi ber om svar **innen 4. desember**. Ta gjerne kontakt med undertegnede dersom det er noe dere lurer på. Skulle det være opplysninger dere vil gi utover spørsmålene fra revisjonen, må dere gjerne inkludere det i svaret. Svarene dere gir vil bli brukt i rapporten vi oversender kontrollutvalget.

Revisjonen har tidligere sendt spørsmål til ordfører og gruppeledere i forrige kommunestyreperiode.

### Spørsmål til administrasjonen

- 1) Kan dere gi en kort beskrivelse av organiseringen av arbeidet med polititaktisk treningssenter, også før 2023?

- 2) Kan dere redegjøre for de vurderinger som ble gjort ifm. hvilken informasjon som kunne deles med kommunestyret relatert til forhandlinger og avtale med politiet vedrørende polititaktisk treningssenter?
  - a. Ble noe skriftliggjort?
- 3) Hvordan opplevde administrasjonen forhandlingene med politiet?
  - a. Var det press på de som førte forhandlingene for kommunen som kunne medføre forhastede beslutninger?
- 4) Hvordan oppfattet administrasjonen mandatet som var gitt til ordfører i kommunestyremøtet 10. januar?
- 5) Når ble det klart for administrasjonen at politiet ikke kunne godta en utleieperiode på 15+5 år?
- 6) Anså kommunedirektør at det forelå sentrale forhold i saken som ville ha medført at det kunne vært usikkert om det folkevalgte organet ønsket å opprettholde vedtaket av 10. januar?
- 7) Hvordan opplevde administrasjonen kommunikasjonen med kommunestyret i perioden januar – september 2023 i saken om polititaktisk treningssenter?
  - a. Påvirket det kommunikasjonen i andre saker enn polititaktisk treningssenter?

## 7 Vedlegg

I kontrollutvalgets bestilling av forvaltningsrevisjonen blir revisjonen bedt om å kommentere hvilke konsekvenser overtredelser av lover og hvilke konsekvenser eventuelle brudd på god forvaltningsskikk kan få samt tiltak som kan rette opp i dette. I denne sammenheng vil revisjonen også gå inn på hva som regulerer gyldigheten av avtalen med politiet.

### Bakgrunn

Avtaleloven § 10<sup>21</sup> omhandler at en rettshandel er gyldig umiddelbart i det en fullmektig foretar en rettshandel i fullmaktsgiverens navn og innenfor de grenser som er fastsatt. I dette tilfellet mener revisjonen at fullmaktsgiver er kommunestyret og fullmektig er ordfører. Videre sier § 11 at om fullmektigen har handlet i strid med forskrifter som fullmaktsgiver har gitt ham, og om tredjemann forstod eller burde ha forstått dette, blir rettshandelen ikke bindende for fullmaktsgiver. Her forstår revisjonen forskrifter som fullmakten fra kommunestyret og tredjemann som Politiets fellestjenester. I notene utdypes det at om medkontrahenten (tredjemann) forstod eller *burde ha forstått* at fullmektigen handlet utenfor sin rett (i strid med forskrifter), vinner medkontrahenten *ikke* rett selv om fullmektigen handlet innenfor fullmakten (legitimasjongrensen). Dette forholdet kan utdypes som følger: «For at medkontrahenten skal være i aktsom god tro må fullmektigen være legitimert på en måte som gir medkontrahenten objektivt sett en berettiget forventning om at han har rett til å binde fullmaktsgiveren til avtalen. Det er ikke nok at medkontrahenten er i god tro. Den gode troen må også være aktsom.»<sup>22</sup>

I boka til Bernt benyttes en definisjon på konflikt fra Vibeke Vindeløv som lyder: «uoverensstemmelser mellom to eller flere parter, der fremkalder spændinger i den enkelte eller mellom dem». Hvis det i en konflikt ikke kan skapes enighet i et tidlig stadium, kan dette føre til en eskalering. Bernt viser til en konfliktrapp med syv trinn der man fra første til andre trinn går fra uoverensstemmelse til personifisering.<sup>23</sup> For å kunne løse en konflikt, må det avgjøres hvilken

<sup>21</sup> LOV-1918-05-31-4 Lov om avslutning av avtaler, om fuldmagt og om ugyldige viljeserklæringer [avtaleloven].

<sup>22</sup> <https://jusinfo.no/avtalerett/avtale-etter-fullmakt/krav-om-legitimasjon-og-aktsom-god-tro/>

<sup>23</sup> God forvaltningsskikk. Bernt, Camilla, Jan Fridthjof Bernt. Gyldendal norsk forlag 2018. s. 126.

konfliktdimensjon man står overfor. Det skisseres fire ulike dimensjoner; strukturelle konflikter, instrumentelle konflikter, interessekonflikter og verdikonflikter,<sup>24</sup> der instrumentelle konflikter handler om uenighet om konkrete mål og midler. For så å løse konflikten må man forstå årsaken og deretter belyse interessene og behovene som ligger bak partenes ønsker, og dette kan igjen medføre spesielle tiltak i den aktuelle saken.<sup>25</sup>

## Kommentarer

Slik revisjonen forstår det, var det ved flere tilfeller kommunisert til politiet at kommunestyret stilte seg bak etablering av et polititaktisk treningssenter. Samtidig ble det signalisert at det var behov for avklaringer. Likevel synes det lite trolig at politiet ikke skulle være i «aktsom god tro».

Konsekvensen av å trekke seg fra en avtale synes i dette tilfellet særlig å være erstatning. Den parten som bryter avtalen, kan bli pålagt å betale erstatning til den andre parten for tap eller skader som følge av bruddet. Dette er ofte regulert av alminnelige erstatningsrettslige prinsipper, men kan også være spesifisert i avtalen selv.<sup>26</sup>

Når det gjelder god forvaltningsskikk, vil konsekvensen av ikke å følge slike prinsipper i dette tilfellet bli opplevd i relasjonene mellom aktørene i kommunen. Uoverensstemmelser kan påvirke hvordan samhandlingen om en sak blir i fortsettelsen. En prosess med dårlig samhandling kan innebære at informasjon om saken ikke blir forstått og lede til merarbeid for alle aktørene i saken.

Som det kommer frem i boka til Bernt, er det viktig på et tidlig stadium i saken å identifisere hva som er opphavet til en konflikt og hvilke behov de ulike partene har. Som revisjonen har pekt på i kap. 4.3, synes mye av den mulige konflikten å ha sitt opphav i kommunestyremøtet 10.01.2023.

For å sikre seg mot slike opplevelser i fremtiden kan det med fordel utarbeides tydeligere fullmakter med en omforent forståelse til hvilke forventninger som legges til grunn (i dette tilfellet i forhandlingene). En annen erfaring er at kommunen bør nøye vurdere etablering av politiske møteformer som faller utenfor kommunelovens rammer.

Avslutningsvis vil revisjonen peke på evalueringer som en kilde til læring. Etter alle hendelser der prosessen ikke har vært som ønsket, bør kommunen gjennomføre evalueringer og komme opp med eventuelle tiltak.

---

<sup>24</sup> Ibid. s. 133.

<sup>25</sup> Ibid. s. 136.

<sup>26</sup> <https://www.advokatsmart.no/guide/kontraktsbrudd>