

2021

Behandling av spørsmål om byråders habilitet

Byrådsavdeling for byutvikling
Byrådsavdeling for kultur, idrett og
frivillighet

Rapport 14

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Rapport 1/2020	Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter
Rapport 2/2020	To byråders oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene
Rapport 3/2020	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2019
Rapport 4/2020	Saksbehandling og koordinering av gravearbeider
Rapport 5/2020	Overordnet styringsdialog om opplæring
Rapport 6/2020	Anskaffelser – kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
Rapport 7/2020	Forebygging av frafall fra videregående opplæring
Rapport 8/2020	Barneverntjenestens bruk av tolketjenester - Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand
Rapport 9/2020	Tilsyn og brannforebyggende arbeid?
Rapport 10/2020	Eierskapskontroll – eiendommer organisert som aksjeselskaper
Rapport 11/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet - erfaringsoppsummering barnevern, skole og sykehjem
Rapport 12/2020	Oppfølging av personer med ruslidelser – Bydel Alna og Bydel Nordstrand?
Rapport 13/2020	Startlån og tilskudd til egen bolig
Rapport 14/2020	Eierskapskontroll av styrevalgprosesser
Rapport 15/2020	Barn i sårbare livssituasjoner – barnevern og skoler
Rapport 16/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet Erfaringsoppsummering smittevernberedskap og samferdsel
Rapport 17/2000	Beredskap og håndtering av koronautbruddet - Oppsummering av Kommunerevisjonens undersøkelser

Kommunerevisjonens rapporter 2021

Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
Rapport 2/2021	Forebygging og oppfølging av mobbing og vold – Slemdal skole og Veitvet skole
Rapport 3/2021	Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering
Rapport 4/2021	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020
Rapport 5/2021	Eierskapskontroll av Oslo Konserthus AS
Rapport 6/2021	Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter
Rapport 7/2021	Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe – Haukåsen skole og Rødtvet skole
Rapport 8/2021	Bruk av rammeavtaler – Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF
Rapport 9/2021	Koordinering for barn og unge med stort hjelpebehov
Rapport 10/2021	Utbyggingsavtaler
Rapport 11/2021	Korona del 2
Rapport 12/2021	Eierskapskontroll av VEAS og datterselskaper
Rapport 13/2021	Tildeling og oppfølging av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen *Behandling av spørsmål om byråders habilitet*. I tillegg er opplæringen av byråder i habilitetsregelverket m.m. beskrevet i et eget kapittel.

Forvaltningsrevisjonen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 25.08.2020 (sak 62), og tilhører området virksomhetsstyring, digitalisering og informasjonssikkerhet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

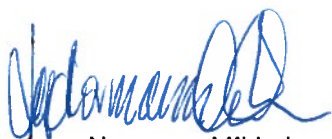
Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regelleterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

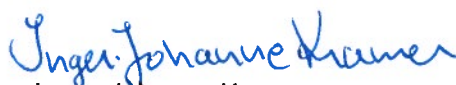
Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiverne Siri Strandenæs Lode, Magnhild Eggen og Inger-Johanne Kramer, med sistnevnte som prosjektleder.

Vi vil takke Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet og Byrådslederens kontor for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

12.11.2021



Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør



Inger-Johanne Kramer
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag	5
1. Innledning.....	10
1.1 Bakgrunn	10
1.2 Formål og problemstillinger	10
1.3 Avgrensninger	11
1.4 Revisjonskriterier	11
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	11
1.6 Rapportens oppbygning.....	12
2. Opplæring av byråder om habilitetsreglene mv.....	13
3. Byrådsavdeling for byutvikling	14
3.1 Tilrettelegging for å avdekke, vurdere og avklare spørsmål knyttet til byrådenes habilitet	14
3.2 Håndtering av inhabilitet	25
4. Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet	31
4.1 Tilrettelegging for å avdekke, vurdere og avklare spørsmål knyttet til byrådenes habilitet	31
4.2 Håndtering av inhabilitet	34
5. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	35
5.1 Konklusjoner.....	35
5.2 Anbefalinger	36
6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	38
6.1 Byråd for byutvikling.....	38
6.2 Byråd for kultur, idrett og frivillighet	39
6.3 Byrådslederen	39
Referanser	40
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	41
Vedlegg 2 Metode.....	49
Vedlegg 3 Uttalelse fra byråd for byutvikling	54
Vedlegg 4 Uttalelse fra byråd for kultur, idrett og frivillighet	56
Vedlegg 5 Uttalelse fra byrådslederen	58

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet behandlet spørsmål om byrådenes habilitet på en tilfredsstillende måte.

Byrådsavdeling for byutvikling hadde etablert rutiner og praksis som kunne bidra til at forhold av betydning for byrådenes habilitet ble avdekket, vurdert og avklart. Samtidig avdekket forvaltningsrevisjonen svakheter og til dels betydelige mangler. Dette gjaldt blant annet prosessen med å vurdere og avklare konsekvensene av at byråd Marcussens søsken var praktiserende arkitekter. Byrådsavdelingens vurdering av byrådets habilitet bygget i første omgang på mangelfull informasjon. Videre sikret byrådsavdelingen først etter flere år at det ble iverksatt tilfredsstillende tiltak som kunne bidra til at alle saker hvor byråden var inhabil ble behandlet i tråd med habilitetsreglene, herunder at Plan- og bygningsetaten etablerte gode rutiner og praksis for håndteringen av avledet inhabilitet.

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet hadde i liten grad etablert rutiner og praksis som kunne bidra til å avdekke, vurdere og avklare forhold av betydning for byrådets habilitet så raskt som mulig.

Sammendrag

Habilitetsreglenes formål er å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet.

Kommunerevisjonen har de senere årene undersøkt saker der det ble avdekket brudd på habilitetsbestemmelsene, herunder i Omsorgsbygg Oslo KF, i Oslo Havn KF og i forbindelse med ansettelse i kommunen. Spørsmål om rutiner og praksis for avklaring og håndtering av byråders habilitet ble aktualisert da det ble avdekket at Plan- og bygningsetaten i perioden oktober 2015–2019 hadde fattet en rekke vedtak i saker der byråd for byutvikling, Hanna Marcussen, var inhabil som følge av at byrådets søster, bror eller brorens arkitektfirma var involvert i saken.

En byråd må vurdere egen habilitet. Byrådsavdelingene bør bidra til at det skjer, og de må sikre god håndtering av saker hvor byråden er inhabil. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å gi informasjon om eventuelle mangler og svakheter ved byrådsavdelingenes rutiner og praksis for å vurdere habilitet og følge opp saker der byråder er eller kan være inhabile, samt å bidra til gode rutiner på området.

Hovedproblemstillingen har vært som følger:

- Behandles vurderinger av byrådenes habilitet på en tilfredsstillende måte?

Hovedproblemstillingen er belyst gjennom følgende delproblemstillinger:

- Er det etablert tilfredsstillende rutiner og praksis for å sikre at byråders habilitet blir vurdert?
- Er det etablert tilfredsstillende rutiner og praksis for oppfølging av mistenkt eller kjent inhabilitet?

Revisjonskriteriene er målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er hovedsakelig utledet fra forvaltningsloven, kommuneloven samt Oslo kommunes etiske normer for folkevalgte, instruks for virksomhetsstyring, *Rammeverk for god internkontroll* og *Reglement for byrådet*.

Forvaltningsrevisjonen bygger i hovedsak på gjennomgang av skriftlig dokumentasjon og intervjuer.

Datainnsamlingen foregikk i hovedsak i perioden februar–september 2021. Undersøkelsen omfatter hovedsakelig perioden oktober 2015–mars 2021.

I kapittel 2 er opplæringen av byråder i habilitetsregelverket m.m. beskrevet. Det var Byrådslederens kontor som hadde ansvaret for den formelle opplæringen av byrådene. Temaet habilitet var omtalt i flere dokumenter som byrådene mottok eller ble gjort oppmerksomme på, slik som Byrådslederens kontors *Håndbok for byråder og byrådssekretærer*. Videre var spørsmål om inhabilitet tema på kurset Byrådslederens kontor holdt for nye byråder og byrådssekretærer. Byrådslederens kontor kunne ved behov også gjennomføre opplæringstiltak underveis i byråders funksjonstid. De to byrådsavdelingenes opplæringstiltak rettet mot byrådene omfattet ikke habilitetsreglene eller spørsmål knyttet til byrådenes habilitet. Begge kommunaldirektørene viste til at dette var Byrådslederens kontors ansvar.

Sentrale vurderinger

Byrådsavdeling for byutvikling

Byrådsavdeling for byutvikling hadde etablert rutiner og praksis som kunne bidra til at forhold av betydning for byrådenes habilitet ble avdekket, både ved byrådenes tiltredelse og underveis i funksjonstiden. Samtidig var det svakheter. Det var ikke etablert klare rutiner for hvilke forhold byrådsavdelingen skulle drøfte med nye byråder, og heller ikke for regelmessigheten eller hyppigheten av drøftingene underveis i byrådens funksjonstid. Samlet sett kunne rutiner og praksis gi risiko for at forhold av betydning for byrådens habilitet ikke ble avdekket.

Byrådsavdelingen la videre til rette for at avdekkede forhold av betydning for byrådens habilitet kunne bli vurdert og avklart. Det var imidlertid svakheter og til dels betydelige mangler i byrådsavdelingens prosess når det gjaldt å vurdere og avklare konsekvensene av at to av byråd Marcussens søsken var arkitekter i firma som kunne ha saker i Oslo, samt byrådens tilknytning til Bergfald Miljørådgivere AS.

Det var svært uheldig at byrådsavdelingen ved byrådens tiltredelse ikke sikret seg og videreformidlet mer nøyaktig informasjon om de ovennevnte forholdene for å vurdere og iverksette tiltak for å fange opp og håndtere saker der byråden kunne være inhabil. Når det gjelder byrådens bror, stiller vi oss undrende til at det, ifølge den tidligere kommunaldirektørens anførsler, først høsten 2018 ble konkludert med at Plan- og bygningsetaten var avledet inhabil til å fatte enkeltvedtak i alle saker der brorens arkitektfirma var involvert. Byrådsavdelingen brukte uforholdsmessig lang tid for å avklare spørsmål knyttet til byrådens habilitet i saker der broren og/eller brorens firma var involvert. Kommunerevisjonen konstaterer at byrådsavdelingens vurdering av byrådens habilitet bygget på mangelfull informasjon. Byråden og byrådsavdelingen hadde heller ikke etablert et godt nok system for å fange opp når byrådens søster

begynte å arbeide med saker i Oslo kommune. Byrådsavdelingen synes også å ha brukt uforholdsmessig lang tid fra den fikk opplysningene om søsterens nye rolle i arkitektfirmaet, til eventuelle konsekvenser av dette ble avklart.

Byrådsavdelingens vurderinger av byrådets habilitet var ikke alltid dokumentert og arkivert som forutsatt.

Byrådsavdelingen hadde i perioden oktober 2015–høsten 2019 ikke i tilstrekkelig grad iverksatt tiltak som kunne bidra til at alle saker hvor byråden var inhabil, ble behandlet i tråd med habilitetsreglene. Byrådsavdelingen hadde i samme periode ikke sikret at Plan- og bygningsetaten hadde etablert gode rutiner og praksis for håndteringen av avledet inhabilitet i saker der byråden var inhabil. Det er ekstra bemerkelsesverdig at byrådsavdelingen heller ikke hadde sikret dette i etterkant av Kommuneadvokatens uttalelse i mars 2017. Der fremgikk det blant annet at alle ansatte i Plan- og bygningsetaten ville være inhabile til å treffe avgjørelse i saker der byråden var vurdert å være inhabil. Plan- og bygningsetaten hadde både før og etter at setteetat var fullt operativ i mars 2019 behandlet saker der byrådets søster og/eller bror var personlig involvert.

Byrådsavdelingen hadde senere iverksatt tiltak som kunne sikre at alle saker hvor byråden var inhabil ble behandlet i tråd med habilitetsreglene. Undersøkelsen viser også at byrådsavdelingen i siste del av undersøkelsesperioden var mer bevisst viktigheten av å følge opp underliggende virksomheter på dette området.

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet

Byrådsavdelingen hadde i liten grad etablert rutiner og praksis som kunne bidra til å avdekke, vurdere og avklare forhold av betydning for byrådets habilitet så raskt som mulig, verken ved byrådets tiltredelse eller i funksjonstiden. Kommunaldirektøren hadde lagt til grunn at hun ved byrådets tiltredelse ville fått beskjed om eventuell habilitetsproblematikk. Kommunerevisjonen understreker at det er den enkelte byrådsavdeling som har ansvaret for at habilitetsreglene blir fulgt, og derfor må sørge for etablering av relevante rutiner og praksis tilpasset egen sektor. Ovennevnte ga risiko for at forhold av betydning for byrådets habilitet ikke ble avdekket. Kommunerevisjonen har ikke informasjon som tyder på at det er forhold som kan medføre inhabilitet, som ikke er sjekket av byrådsavdelingen.

Byrådsavdelingen oppga at den ikke hadde hatt behov for å avklare spørsmål knyttet til byråders habilitet. Kommunerevisjonen merker seg at avdelingen ved to anledninger hadde lagt til rette for å få avklart spørsmål om byrådssekretærens habilitet.

Byrådsavdelingen hadde ikke erfaring med å håndtere inhabilitet hos en byråd, og hadde ikke etablert rutiner for forsvarlig saksbehandling hvis en byråd var inhabil, eller sørget for at underliggende virksomheter hadde etablert et system for å håndtere avledet inhabilitet. Det kunne gi risiko for at avklaringen av spørsmål om forsvarlig saksbehandling knyttet til inhabilitet hos en byråd kunne ta unødvendig lang tid.

Anbefalinger

Byrådsavdeling for byutvikling bør vurdere å iverksette ytterligere tiltak for å sikre at saker om byrådets habilitet blir tilfredsstillende håndtert, herunder tiltak som kan bidra til at byrådsavdelingen

- innhenter nødvendig informasjon av betydning for byrådens habilitet, både ved byrådens tiltredelse og i funksjonstiden
- sikrer tilfredsstillende dokumentasjon av håndteringen av spørsmål knyttet til byrådens habilitet

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet bør iverksette tiltak for å

- tilrettelegge for at eventuell inhabilitet blant byråder blir avdekket, vurdert og avklart så raskt som mulig. Det bør i den forbindelse blant annet vurderes tiltak for å sikre nødvendig informasjon av betydning for byrådens habilitet, både ved byrådens tiltredelse og i funksjonstiden.
- etablere en rutine som sikrer at saker der byråden er inhabil blir behandlet i tråd med habilitetsreglene

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser fra byråden for byutvikling, byråden for kultur, idrett og frivillighet og byrådslederen.

Byråden for byutvikling har iverksatt og vil iverksette tiltak i tråd med Kommunerevisjonens anbefaling. Byråden for kultur, idrett og frivillighet varsler ikke tiltak i tråd med Kommunerevisjonens anbefaling, men oppgir at det vil bli vurdert å iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Byrådslederens kontor vil følge opp og bidra til dette arbeidet, herunder vurdere felles rutiner i samarbeid med de øvrige byrådsavdelingene. Det er redegjort nærmere for uttalelsene og Kommunerevisjonens vurderinger av disse i kapittel 6. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 3, 4 og 5.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Formålet med habilitetsreglene er å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet.

Kommunevisjonen har de senere årene undersøkt flere saker der det ble avdekket brudd på habilitetsbestemmelsene. I rapport 14/2019 *Ansettelse i kommunen* fremgår det at Kommunerevisjonen fant at en rekke virksomheter og tjenestesteder hadde gjennomført ansettelser uten at reglene for habilitet var ivaretatt. I 2018 undersøkte Kommunerevisjonen ansettelser i Omsorgsbygg Oslo KF og fant at det forelå habilitetsfeil ved flere ansettelses- og lønnsavgjørelser i foretaket (jf. kontrollutvalgssak 71/2018). I 2017 undersøkte Kommunerevisjonen Oslo Havn KFs anskaffelse av rammeavtale for rekrutteringstjenester i 2013, herunder havnedirektørens habilitet ved vurdering av kandidatene. Kommunerevisjonen vurderte at prosessen rundt habilitetsvurderingen var uheldig blant annet fordi flere enn havnedirektøren selv burde vært involvert i vurderingen (jf. kontrollutvalgssak 55/2017).

I rapport 7/2018 *Saksbehandlingstid reguleringsplaner* vurderer Kommunerevisjonen også i noen grad utvalgte aspekter av saksbehandlingen, herunder habilitetsvurderinger i Plan- og bygningsetaten, Byrådsavdeling for byutvikling og byrådet. På dette punktet, viste undersøkelsen at både Plan- og bygningsetaten, byråden for byutvikling og byrådet hadde systemer som skulle bidra til at de som deltok i saksbehandlingen av reguleringsplanforslag, vurderte egen habilitet. Kommunerevisjonen undersøkte ikke om habilitet var tilfredsstillende vurdert i saksbehandlingen. Rapporten ble fulgt opp i 2021, jf. kontrollutvalgssak 39/2021. Habilitetsvurderinger var ikke (eksplisitt) tematisert i oppfølgingsundersøkelsen siden det temaet dekkes av denne forvaltningsrevisjonen.

Spørsmål om rutiner og praksis for avklaring og håndtering av byråders habilitet ble aktualisert da det ble avdekket at Plan- og bygningsetaten i perioden oktober 2015–2019 hadde fattet en rekke vedtak i saker der byråd for byutvikling, Hanna Marcussen, var inhabil som følge av at byrådets søster eller bror eller brorens arkitektfirma var involvert i saken. De aktuelle vedtakene ble gjennomgått av Harris Advokatfirma AS, som avga rapport datert 22. juni 2020. I rapporten ble totalt 72 saker og 262 vedtak gjennomgått. Etter en konkret helhetsvurdering av hvert vedtak konkluderte advokatfirmaet med at to av vedtakene var ugyldige. Det ble lagt vekt på at sakene ennå ikke var avsluttet. De resterende ble vurdert gyldige, til tross for at det forelå inhabilitet. Advokatfirmaet la i sine vurderinger blant annet vekt på manglende skyld hos søker/tiltakshaver, tiden som hadde gått fra vedtaket var fattet, og om søker/tiltakshaver hadde innrettet seg etter vedtaket. Vann- og avløpsetaten gjorde en fornyet gjennomgang av de to ugyldige vedtakene og konkluderte i henholdsvis oktober og desember 2020 med at vedtakene kunne ratihaberes, det vil si at det opprinnelige vedtaket fortsatt var gjeldende.

1.2 Formål og problemstillinger

En byråd må vurdere egen habilitet. Byrådsavdelingene bør bidra til at det skjer, og de må sikre god håndtering av saker hvor byråden er inhabil. Formålet med

forvaltningsrevisjonen har vært å gi informasjon om eventuelle mangler og svakheter ved byrådsavdelingenes rutiner og praksis for vurdering av habilitet og oppfølging av saker der byråder er eller kan være inhabile, samt å bidra til gode rutiner på området.

Hovedproblemstillingen har vært som følger:

- Behandles vurderinger av byrådenes habilitet på en tilfredsstillende måte?

Hovedproblemstillingen er belyst gjennom følgende delproblemstillinger:

- Er det etablert tilfredsstillende rutiner og praksis for å sikre at byråders habilitet blir vurdert?
- Er det etablert tilfredsstillende rutiner og praksis for oppfølging av mistenkt eller kjent inhabilitet?

1.3 Avgrensninger

Kommunerevisjonen har som del av forvaltningsrevisjonen ikke gjort egne vurderinger av byrådenes habilitet i enkeltsaker, herunder ettergått vurderinger som er gjort av byrådsavdelingene eller Kommuneadvokaten.

Når det gjelder oppnevning av settebyråd og setteetat, har vi undersøkt om byrådsavdelingene bidro til at slike ble oppnevnt. Vi har ikke vurdert byrådslederens praksis når det gjelder oppnevning av settebyråder, eller settebyrådenes praksis når det gjelder oppnevning av setteetat/setteetatsdirektør.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne forvaltningsrevisjonen er kriteriene i hovedsak utledet fra følgende kilder:

- forvaltningsloven
- kommuneloven
- *Etiske normer for folkevalgte i Oslo kommune*
- *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* (byrådssak 1070/15)
- *Rammeverk for god internkontroll* (byrådssak 1057/08)
- *Reglement for byrådet*

Vi presenterer revisjonskriteriene løpende i kapittel 3 og 4 og gir en mer utfyllende beskrivelse av hvordan kriteriene er utledet, i vedlegg 1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet. Prosjektet er i hovedsak basert på gjennomgang av skriftlig dokumentasjon og intervjuer.

Forvaltningsrevisjonen ble startet opp i januar 2021, og datainnsamlingen foregikk hovedsakelig i perioden februar–september 2021. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden oktober 2015–mars 2021. Rapporten fra undersøkelsen ble sendt til uttalelse til byråden for byutvikling, byråden for kultur, idrett og frivillighet og byrådslederen .

Vår metodiske tilnærming og gjennomføring er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

1.6 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 beskriver vi kort opplæringen av byråder i habilitetsregelverket m.m. I kapitlene 3 og 4 beskriver og vurderer vi de to byrådsavdelingenes arbeid for å avdekke, vurdere og avklare spørsmål knyttet til byrådenes habilitet, samt deres håndtering av inhabilitet. Kapittel 5 inneholder Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 6 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene fra byråden for byutvikling, byråden for kultur, idrett og frivillighet og byrådslederen. Uttalelsene følger som vedlegg 3, 4 og 5 i rapporten.

2. Opplæring av byråder om habilitetsreglene mv.

Kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for byutvikling oppga at det var Byrådslederens kontor som sto for den viktigste opplæringen av nye byråder, og at byrådsavdelingen supplerte med informasjon om avdelingens oppgaver, ansvar o.l.

Kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet oppga at byrådsavdelingen ga nye byråder en introduksjon om sektoren og opplæring i arkiv- og offentlighetsloven. Formålet med introduksjonen var å sette byråden inn i sektoren, herunder etatene, budsjettet og budsjettprosessen. Byrådsavdelingen hadde ikke egen opplæring av byrådene om habilitet. Med tanke på at Byrådslederens kontor hadde den formelle opplæringen om habilitet, hadde ikke kommunaldirektøren sett behov for et eget opplegg. Kommunaldirektøren hadde også kun mottatt erfarne byråder.

Byrådslederens kontor oppga at nye byråder ved tiltredelse mottok *Håndbok for byråder og byrådssekretærer*, som var utarbeidet av Byrådslederens kontor og lå tilgjengelig på byrådsavdelingenes intranett. Håndboken omhandlet blant annet habilitetsspørsmål. Videre mottok de et skriv med praktisk informasjon, hvor det blant annet var vist til at byrådene måtte varsle om eventuelle problemstillinger knyttet til interessekonflikter som kunne medføre inhabilitet. Videre var det i skrivet vist til særskilte habilitetsbestemmelser for byrådet.

Byrådslederens kontor holdt kurs for nye byråder og byrådssekretærer. Opplæringen ble ifølge Byrådslederens kontor holdt så snart det var praktisk mulig, og den var obligatorisk for alle nye byråder og byrådssekretærer. Spørsmål om inhabilitet var en del av denne opplæringen. Deltakelse ble organisert gjennom vedkommende byrådsavdeling(er), slik at avdelingen(e) var orientert om at byråden hadde deltatt.

Byrådslederens kontor kunne ved behov gjennomføre opplæringstiltak underveis i byråders funksjonstid, men understreket at det var den enkelte byråd med bistand fra vedkommende byrådsavdeling som hadde ansvar for at habilitetsreglene ble fulgt. Byrådslederens kontor opplevde at byrådene var oppmerksomme på problemstillinger knyttet til habilitet.

3. Byrådsavdeling for byutvikling

I dette kapittelet beskriver og vurderer Kommunerevisjonen hvordan Byrådsavdeling for byutvikling la til rette for at forhold av betydning for byrådets habilitet kunne bli avdekket, vurdert, avklart og håndtert. Vi beskriver også avdelingens rutiner og praksis for dokumentasjon og arkivering av habilitetsvurderingene.

3.1 Tilrettelegging for å avdekke, vurdere og avklare spørsmål knyttet til byrådenes habilitet

3.1.1 Revisjonskriterier

- Byrådsavdelingen skal legge til rette for at forhold av betydning for byrådets habilitet kan bli avdekket, vurdert og avklart. Dette innebærer blant annet at det bør være rutiner og praksis for å avklare
 - byrådets tilknytning til pågående eller fremtidige saker eller sakenes parter
 - mulige interessekonflikter og/eller uheldige rollekombinasjoner
 - om byråden deltar i styrer og råd i næringsliv, forretningsdrift, organisasjoner, foreninger mv. som har sete i Oslo kommune eller som driver virksomhet som har betydning for eller innflytelse på Oslo kommunes politikk eller økonomi
- Byrådsavdelingen skal legge til rette for at spørsmål om byrådets habilitet avklares så raskt som mulig.
- Byrådsavdelingen skal dokumentere og bør arkivere habilitetsvurderinger i byrådsavdelingens elektroniske arkivsystem. Dette innebærer at det skal gjøres rede for tidspunktet for vurderingen, sakens faktum og den vurdering som er foretatt.

3.1.2 Faktabeskrivelse

Utgangspunktet for byrådsavdelingens behandling av spørsmål knyttet til byrådenes habilitet var forvaltningslovens bestemmelser om habilitet. Avdelingen viste til at temaet var omtalt i ulike dokumenter som håndboken for byråder og byrådssekretærer, reglementet for byrådet, de etiske normene for folkevalgte i Oslo kommune og saksbehandlingsveilederen for byrådssaker. Byrådsavdelingen hadde ikke egne skriftlige rutiner for behandlingen av spørsmål knyttet til byrådenes habilitet, herunder for å avklare byrådenes deltakelse i styrer, råd, organisasjoner mv.

Saksbehandlerne var vant til å foreta habilitetsvurderinger, og avdelingen konsulterte sjelden Byrådslederens kontor, da den opplevde at den hadde god kompetanse på området. Om avdelingen var usikker eller trengte bekreftelser, ble spørsmål forelagt Kommuneadvokaten. Byråden erfarte at byrådsavdelingen gjorde gode juridiske vurderinger, og at hun stort sett hadde vært enig i avdelingens habilitetsvurderinger. I enkelte tilfeller hadde hun vært mer i tvil, for eksempel om når avstanden mellom bolig og tiltak tilsa at hun burde vurdere egen habilitet.

Byrådsavdelingen oppga at i saker hvor byråden og byrådsavdelingen hadde ulik vurdering av habilitetsspørsmålet, ble byrådets vurdering lagt til grunn dersom den ikke var i konflikt med loven. Vi så ett eksempel på dette når det gjaldt byråd Marcussen. Byråden erklærte seg habil i en sak knyttet til sitt bostedsområde etter en samtale og vurdering gjort i møte med to saksbehandlere i avdelingen. Byrådsavdelingen oppga at den hadde valgt en forsiktighetslinje i sin vurdering og derfor opplevde det uproblematisk at byråden selv vurderte seg habil i den aktuelle saken.

a) Rutiner for å avdekke mulig inhabilitet ved byrådets tiltredelse

Den tidligere kommunaldirektøren (2009–2020) i Byrådsavdeling for byutvikling gjennomførte ifølge byrådsavdelingen alltid en samtale med byrådene kort tid etter at de hadde tiltrådt, hvor blant annet byrådenes habilitet var tema.

Nåværende kommunaldirektør oppga at temaet habilitet ville bli tatt opp i samtale med ny byråd allerede på tiltredelsesdagen, og at samtalen nok ville bli tilpasset etter byrådets erfaring. Det viktige var å få avdekket om det var relasjoner til personer, firma e.l. rundt byråden som hadde betydning for behandlingen av saker i byrådsavdelingen og underliggende virksomheter. Kommunaldirektøren hadde imidlertid kun opplevd ett byrådsskifte i forbindelse med at Arild Hermstad fratrådte og Rasmus Reinvang tiltrådte i mars 2020. Da hadde Rasmus Reinvang på eget initiativ tatt opp temaet og fortalt om forhold som var eller kunne være av betydning for hans habilitet, jf. nedenfor under bokstav e. Kommunaldirektøren oppga at han hadde hatt flere samtaler med byråd Marcussen etter at hun kom tilbake etter endt permisjon i mai 2021, herunder rundt habilitet.

b) Rutiner for å avdekke mulig inhabilitet i byrådets funksjonstid

Kommunaldirektøren oppga at temaet habilitet ikke ble tatt opp med byråden som et fast punkt i løpet av året. Det mente han at det ikke var behov for. Dersom byråden så at det dukket opp spørsmål knyttet til habilitet, skulle byråden gi beskjed. Dersom administrasjonen fanget opp noe som kunne ha betydning, skulle spørsmålet løftes av administrasjonen.

Kommunaldirektøren oppga videre at byrådets deltakelse på ulike tilstelninger ble vurdert i hvert enkelt tilfelle, men administrasjonen gjorde ikke særskilte vurderinger av om deltakelsen på noen måte kunne påvirke byrådets habilitet. Administrasjonen ville imidlertid varslet byråden dersom den ble oppmerksom på forhold som ville få betydning for byrådets habilitet m.m. Vi fikk forelagt et eksempel på at administrasjonen hadde gitt byråd Marcussen beskjed om at hun ved et arrangement ikke måtte uttrykke seg på en bestemt måte, da dette kunne medføre inhabilitet ved kommende politisk behandling av en detaljregulering. Kommunaldirektøren understreket at kommunen hadde et ganske strengt etisk regelverk, blant annet når det gjaldt hvilke goder folkevalgte kunne ta imot.

Byrådene selv var bare i befatning med en brøkdel av dokumentmengden som byrådsavdelingen håndterte. Det var derfor ikke uvanlig at byrådsavdelingens saksbehandlere avdekket forhold som kunne ha betydning for byrådenes habilitet, foretok habilitetsvurderinger og deretter orienterte byråden. Vi så eksempler på dette.

c) Byråd Hanna E. Marcussen

Hanna Marcussen tiltrådte som byråd for byutvikling 21. oktober 2015. Det ble gjennomført en samtale mellom kommunaldirektøren og byråden dagen etter. Det foreligger ikke referat fra møtet, men ifølge byråden gikk kommunaldirektøren systematisk gjennom forhold som kunne skape habilitetsproblematikk, herunder familieforhold.

Byrådets bror og søster er begge arkitekter. Da Marcussen tiltrådte som byråd var broren partner i et arkitektkontor i Oslo. Søsteren var ansatt i et landsdekkende rådgivningsselskap innen plan, arkitektur- og ingeniørfag, og firmaet hadde mange saker i Oslo. I intervju med Kommunerevisjonen oppga byråden at hun ved tiltredelsen visste

forholdsvis mye om søsknenes arbeidsforhold og roller i selskapene. Hun hadde imidlertid ikke inngående kunnskap om hvordan selskapene var bygd opp.

Byråden oppga at hun vurderte seg selv som inhabil til å behandle saker der hennes søsken var involvert, eller der hun hadde økonomiske interesser. Hun hadde ønsket å opptre ryddig og å spille med åpne kort for å unngå at det skulle oppstå habilitetsproblematikk ved at hun behandlet saker der hun var inhabil. Når det gjaldt hvilken informasjon byråden ga om søsknene i samtalen med kommunaldirektøren, påpekte byråden at det så lenge etter var litt vanskelig å huske nøyaktig hva som ble sagt, for eksempel om deres rolle og ansvar i firmaene.

Byråden opplyste kommunaldirektøren om at søsteren var ansatt i firmaets avdeling i Arendal, og at hun på det tidspunktet ikke hadde oppdrag i Oslo kommune. Søsteren hadde ektemannens etternavn i tillegg til Marcussen, og byråden ga i intervju med Kommunerevisjonen uttrykk for at det var naturlig at hun hadde oppgitt søsterens fulle navn i samtalen med kommunaldirektøren.

Byråden fortalte videre at hun visste at broren var partner i arkitektfirmaet da hun tiltrådte, og mente at hun hadde opplyst om dette i samtalen med kommunaldirektøren, men påpekte at dette var lenge siden og derfor vanskelig å vite sikkert.

Byråden opplyste også kommunaldirektøren om at hun hadde en aksjepost i firmaet Bergfald Miljørådgivere AS, hvor hun var i permisjon fra stillingen som daglig leder. Selskapet er lokalisert i Oslo. Byråden oppga at hun i juni 2016 hadde forsøkt å selge aksjeposten til selskapets hovedaksjonær, men tilbudet var blitt avslått. Byråden var fortsatt eier av aksjeposten per oktober 2021.

Byråden antok videre at det var sannsynlig at også andre forhold var tema i samtalen med kommunaldirektøren, for eksempel bosted. Hun hadde erfart at byrådsavdelingen hadde vært oppmerksom på mulig habilitetsproblematikk i forbindelse med saker som berørte hennes daværende bostedsområde, og spørsmål om byrådets habilitet var i flere saker blitt løftet og vurdert av avdelingen. Vi så dokumentasjon på dette.

Kommunaldirektøren sendte 22. oktober 2015 en e-post til flere ledere (to fagsjefer og to seksjonsledere) i byrådsavdelingen, hvor han orienterte om at byråden hadde informert om forhold knyttet til spørsmålet om habilitet på generelt grunnlag, og at byråden hadde bedt om at informasjonen skulle hensyntas ved fremsendelse av saker. Daværende kommunaldirektør opplyste til media 7. februar 2020 at dette innebar at byrådsavdelingen skulle være oppmerksom på problemstillingen, og at saker til politisk behandling skulle behandles av settebyråd. Kommunaldirektøren formidlet i e-posten 22. oktober 2015 at byråden hadde en aksjepost i «Bergfall miljørådgivere» og anga hvilke firma byrådets søsken var «ansatt» i, herunder at søsteren var ansatt i firmaets avdeling i Arendal. Brorens partnerskap og søsknenes navn fremgikk ikke.

Byrådsavdelingen oppga at informasjonen i e-posten ble videreformidlet til saksbehandlerne i seksjon for plan og utbygging på et seksjonsmøte, og at saksbehandlerne på dette tidspunktet ikke ble informert om at broren var partner i arkitektfirmaet.

Byrådsavdelingen vurderte deretter hvilke konsekvenser opplysningene om søsknens arbeidsforhold hadde for byrådets habilitet, jf. nedenfor.

Det foreligger ingen dokumentasjon på, og de vi intervjuet, hadde ikke kjennskap til, om Byrådsavdeling for byutvikling foretok en tilsvarende vurdering av opplysningene om byrådets tilknytning til Bergfald Miljørådgivere AS. Byråden oppga at hun vurderte seg selv som inhabil til å behandle saker der hun hadde økonomiske interesser. Byråden oppga videre at det var få saker av relevans der selskapet var involvert, men at det kunne komme enkeltsaker. Hun mente selskapet var mest aktuelt med tanke på avledet inhabilitet i underliggende virksomheter. Byråden oppga at hun hadde regnet med at byrådsavdelingen og underliggende etater var observante med hensyn til selskapet. Hennes hensikt med å melde fra hadde nettopp vært at det skulle fanges opp dersom selskapet dukket opp i noen saker.

Byråden ba i en e-post til kommunaldirektøren 25. mai 2016 om en habilitetsvurdering og viste til at broren «som nevnt tidligere» var én av flere partnere i arkitektfirmaet som var konsulent for forslagsstiller i sak om reguleringsplan for Harbitzalléen 1-7, jf. nedenfor.

I redegjørelsen fra byråden til byutviklingsutvalget i møte 4. desember 2019, som er gjengitt i brev til kontrollutvalget 28. januar 2020, fremkom følgende: «I 2015, dagen etter min tiltredelse som byråd informerte jeg min byrådsavdeling om at jeg har en bror og en søster som begge er praktiserende arkitekter henholdsvis som partner i LPO Arkitekter AS og ansatt i Asplan Viak. Jeg vil være inhabil og kan derfor ikke behandle saker som de er involvert i.» Daværende kommunaldirektør bekreftet i sin redegjørelse til byutviklingsutvalget at byråden i møtet hadde gitt «beskjed om forhold som kunne ha betydning for hennes habilitet». Videre oppga kommunaldirektøren at «opplysningene ble samme dag videreformidlet fra meg til seksjonssjefer og fagsjefer i byrådsavdelingen med beskjed om at forholdet ble hensyntatt ved fremsendelse av saker».

Daværende kommunaldirektør oppga i brev til journalist Vidar Ystad 27. februar 2020 at «byrådsavdelingen var kjent med at broren jobbet i» arkitektfirmaet. Bakgrunnen var at Vidar Ystad hadde stilt spørsmål om byrådsavdelingen «var kjent med at byrådets bror var aksjonær» i arkitektfirmaet, «eller om avdelingen gjorde noen utredning av dette».

I brev til Vidar Ystad 11. mai 2020 skriver byrådsavdelingen blant annet at «byråden informerte sin kommunaldirektør i møte dagen etter hun tiltrådte om at hennes søsken var arkitekter hhv. som partner i LPO Arkitekter AS og ansatt i Asplan Viak».

I en e-post fra Vidar Ystad til byrådsavdelingen 13. mai 2020 fremkommer det at dette var første gang byrådsavdelingen på gjentatte spørsmål fra Ystad opplyste om dette, og at tidligere henvendelser var besvart med at byråden hadde fortalt at broren «jobbet i» arkitektfirmaet.

Byrådets bror - avklaring av byrådets habilitet

Byrådsavdelingen konkluderte ved byrådets tiltredelse i oktober 2015 med at byråden var inhabil i saker der broren var personlig involvert, men ikke i saker der arkitektfirmaet som sådan var involvert. Ved vurderingen ble det ifølge byrådsavdelingen lagt til grunn at broren var ansatt i et av de større arkitektfirmaene i Oslo med mange ansatte, og at firmaet hadde en rekke saker i Oslo hvor broren ikke var involvert. Saksbehandlerne var

som nevnt ovenfor på dette tidspunktet ikke informert om brorens partnerskap i arkitektfirmaet. Habilitetsvurderingen var ikke dokumentert.

Ifølge byrådsavdelingen ble det bestemt at både byråden og byrådsavdelingen skulle være særlig oppmerksomme på saker Byrådsavdeling for byutvikling fikk til behandling, og hvor arkitektfirmaet broren arbeidet i, var involvert. Ifølge byrådsavdelingen var formålet å avklare om broren hadde en rolle i den aktuelle saken.

Byråden oppga at avtalen var at hun formelt skulle gi beskjed første gang brorens arkitektfirma var involvert i en sak, slik at hennes habilitet kunne bli vurdert.

Byråden deltok i byrådets møte 27. oktober 2015 hvor det ble bestemt hvilke av sakene som var fremmet av det forrige byrådet, som skulle trekkes, jf. byråds sak 1092/15. Brorens arkitektfirma var konsulent for forslagstilleren i én av regulerings sakene som ikke ble trukket. Byrådsavdelingen oppga i brev til Vidar Ystad 23. mars 2020 at byrådsavdelingen ikke hadde oppe til vurdering mulig inhabilitet for ny byråd når det gjaldt saker som var avgitt til bystyret av tidligere byråd.

Byråden oppga at de første dagene som byråd var hektiske, og at hun ikke hadde gått nøye gjennom sakens dokumenter. Hun var derfor ikke klar over arkitektfirmaets rolle i saken. Byråden og byrådsavdelingen ble først kjent med at brorens arkitektfirma var konsulent for forslagsstiller i september 2019, gjennom brev fra Lasse Qvigstad. Byrådslederens kontor hadde gjort en gjennomgang av saksgangen i saken, og Byrådslederens kontor oppga i brev til Lasse Qvigstad 20. november 2019 at byråden var inhabil og burde ha fratruddt som ansvarlig byråd for den aktuelle detaljreguleringen. Byrådslederens kontor påpekte at byrådets inhabilitet ikke hadde hatt noen betydning for utfallet av saken. Selv om byråden var til stede i bystyret, var hun ikke involvert i bystyrets eller komiteens behandling av regulerings saken, så vidt Byrådslederens kontor var kjent med. Videre uttalte Byrådslederens kontor at flertallet i bystyret ikke ville ha kommet til et annet resultat dersom det hadde vært oppnevnt settebyråd. Beslutningen var ifølge Byrådslederens kontor tatt på et rent politisk grunnlag.

Reguleringsplan for Harbitzalléen 1-7 var den første plansaken byrådsavdelingen fikk til behandling etter at byråden tiltrådte, og hvor brorens arkitektfirma var involvert. Byråden varslet kommunaldirektøren 25. mai 2016 og ba samtidig om en habilitetsvurdering, da hun ved gjennomlesing av saken ble oppmerksom på at brorens firma var konsulent for forslagsstiller.

Byrådsavdelingen var usikker på når opplysningene om brorens partnerskap ble gjort kjent for saksbehandlerne i avdelingen, men antok at dette var i forbindelse med opplysningene fra byråden i anledning plansaken for Harbitzalléen 1-7. Da partnerskapet var blitt kjent for saksbehandlerne, hadde byrådsavdelingen foretatt nærmere undersøkelser av det aktuelle firmaet gjennom selskapets nettsider, herunder av selskapets oppbygning, organisering og eierstruktur. Undersøkelsene viste at arkitektfirmaet hadde flat struktur, det vil si at nesten alle ansatte var partnere, og at brorens eierandel var ca. 2,5 prosent.

Byrådsavdelingen konkluderte med at byråden var inhabil og burde fratre ved behandlingen av forslaget til reguleringsplan for Harbitzalléen 1-7, og i alle andre saker

om reguleringsplaner der brorens arkitektfirma var forslagsstiller. Vurderingen var begrunnet i brorens partnerskap og at store verdier står på spill i reguleringsaker. Disse vurderingene fremgikk ikke av den udaterte habilitetsvurderingen vi har mottatt kopi av, og hvor vurderingen var knyttet opp mot et byrådsnotat. Byrådets argumentasjon i notatet kunne ifølge byrådsavdelingen leses som om byråden talte forslagsstillerens sak. Byrådsavdelingen vurderte at dette var egnet til å svekke tilliten til byrådets upartiskhet i saken.

Ifølge byrådsavdelingen var det i avdelingen og i Plan- og bygningsetaten mye diskusjon rundt byrådsavdelingens konklusjon om at byråden ikke var inhabil i alle saker der brorens arkitektfirma som sådan var involvert. Dette endte med at Plan- og bygningsetaten i samråd med byrådsavdelingen tilskrev Kommuneadvokaten 24. februar 2017, for å få avklart flere spørsmål knyttet til byrådets habilitet i saker der broren eller brorens arkitektfirma var involvert, eksempelvis som forslagsstiller i reguleringsplaner eller ansvarlig søker i byggesaker.

Kommuneadvokatens uttalelse forelå 16. mars 2017. Kommuneadvokaten vurderte at byråden antakelig burde anses inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for eller treffe avgjørelse i reguleringsaker der arkitektfirmaet hadde utformet planforslaget på vegne av en nærmere bestemt oppdragsgiver, uavhengig av om byrådets bror hadde deltatt i utformingen av planen. Videre la Kommuneadvokaten til grunn at byråden var omfattet av inhabilitetsreglene også når det gjaldt byggesaker. Kommuneadvokaten fastslo at alle ansatte i Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten ville være inhabile til å treffe avgjørelse i saker der byråden var vurdert å være inhabil.

Plan- og bygningsetaten startet i etterkant av Kommuneadvokatens uttalelse et arbeid med å utarbeide utkast til egne rutiner for saksbehandling i tilfeller der byråden for byutvikling var inhabil, jf. delkapittel 3.2.2. Byrådsavdelingen oppga at Kommuneadvokatens ovennevnte uttalelse var tema på seksjonsmøter i byrådsavdelingen og i byrådsavdelingens dialog med Plan- og bygningsetaten. Byrådsavdelingen var usikker på hvordan Kommuneadvokatens uttalelse skulle forstås når det gjaldt om byråden var inhabil i alle saker der brorens arkitektfirma var involvert, og eventuelle konsekvenser av dette for Plan- og bygningsetaten. Det ble etter hvert klart at det var behov for å opprette et team med erfarne saksbehandlere til å håndtere saken i byrådsavdelingen. Samtidig var de ansatte opptatt med andre oppgaver. Den ansvarlige seksjonen hadde en stor portefølje av saker, og det var særlig travelt på våren og frem mot sommeren.

Ifølge byrådsavdelingen var ovennevnte årsakene til at avdelingen først tilskrev Kommuneadvokaten 20. juni 2018 for å få avklart hvordan Kommuneadvokatens uttalelse fra mars 2017 skulle forstås, og hvordan en eventuell avledet habilitet skulle håndteres. Kommuneadvokaten bekreftet 14. august 2018 byrådsavdelingens forståelse av Kommuneadvokatens tidligere uttalelse, hvoretter byråden var inhabil i alle saker som involverte arkitektfirmaet der broren var partner, og at alle ansatte i Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten i slike tilfeller var avledet inhabile.

Byråden oppga til Kommunerevisjonen at hun ikke var kjent med at spørsmålet om avledet inhabilitet var under utredning i byrådsavdelingen. Hun hadde sagt ifra om forhold av betydning for hennes habilitet og hadde regnet med at byrådsavdelingen håndterte dette i henhold til regelverket. Byråden ble først kjent med at det var

utredninger knyttet til dette en god stund etter at Kommuneadvokatens uttalelse i mars 2017 forelå. Hun begynte da å nøste i saken, og det ble erkjent at administrasjonen hadde brukt for lang tid på å vurdere spørsmålet om avledet inhabilitet. Med den kunnskapen hun nå besitter, ville hun i en lignende situasjon i dag ha stilt flere spørsmål knyttet til hvordan opplysningene ble fulgt opp i byrådsavdelingen og underliggende etater.

I redegjørelsen fra kommunaldirektøren til byutviklingsutvalget i møte 4. desember 2019, som er gjengitt i brev til kontrollutvalget 28. januar 2020, fremkom blant annet følgende:

Administrasjonen har jobbet med [...] å få avklart hvor omfattende denne avledede inhabiliteten er. Hovedspørsmålet har vært om Plan- og bygningsetaten har vært inhabile til å fatte vedtak i alle LPO-saker eller bare saker der hennes bror er involvert? Høsten 2018 ble det konkludert med at Plan- og bygningsetaten var avledet inhabil til å fatte enkeltvedtak i alle saker hvor LPO er aktør. [...] Det har tatt tid å få på plass en juridisk avklaring knyttet til hvor omfattende den avledede inhabiliteten er. Dette er komplekse problemstillinger, og Kommuneadvokaten har vært konferert. [...]

Byrådens bror fratrådte som partner i arkitektfirmaet 26. februar 2020, ifølge brev fra firmaets advokat til Byrådsavdeling for byutvikling 25. februar 2020. Han ville ifølge advokaten ikke være involvert i saker som skulle behandles av Oslo kommune etter dette. Byrådsavdelingen tilskrev Kommuneadvokaten 3. mars 2020 og ba om en vurdering av byrådens habilitet, blant annet på bakgrunn av at broren var gått over til et ordinært ansettelsesforhold. Kommuneadvokaten konkluderte i sin uttalelse 16. mars 2020 at det ikke lenger var grunn til å anse byråden inhabil i alle saker hvor arkitektfirmaet var involvert. Kommuneadvokaten understreket imidlertid at byrådens habilitet måtte vurderes i hver enkelt sak. Byrådsavdelingen tilskrev underliggende etater og orienterte 17. mars 2020 om den endrede habilitetsvurderingen. Byrådsavdelingen viste til Kommuneadvokatens uttalelse om at byråden etter en konkret vurdering i den enkelte sak kunne være inhabil fordi arkitektfirmaet var involvert.

Byrådens søster – avklaring av byrådens habilitet

Byråden oppga at hun vurderte seg selv som inhabil til å behandle saker der hennes søster var involvert.

Byrådsavdelingen la ved byrådens tiltredelse i oktober 2015 til grunn byrådens opplysninger om at søsteren arbeidet på firmaets kontor i Arendal og kun arbeidet med saker der. Byrådsavdelingens vurderinger knyttet til dette var ikke dokumentert.

Byrådsavdelingen ba byråden om å gi beskjed dersom hennes søster begynte å jobbe med saker i Oslo, og ba ifølge byrådsavdelingen Plan- og bygningsetaten være oppmerksom på om det innkom saker hvor byrådens søster var involvert. Det foreligger ikke dokumentasjon knyttet til dette. Byråden var ganske sikker på at hun og søsteren hadde snakket om dette, og at søsteren skulle gi henne beskjed dersom hun begynte å arbeide med saker i Oslo.

Vi har via Plan- og bygningsetatens saksinnsyn innhentet dokumentasjon som viser at etaten 11. november 2018 mottok søknad om rammetillatelse til rehabilitering av Holmlia bad, og at byrådens søster var ansvarlig søker i saken. Plan- og bygningsetaten innvilget søknaden 24. januar 2019. Søsterens navn, inkludert Marcussen, fremkom av

søknaden. Etaten innvilget deretter tre igangsettingstillatelser for tiltaket i perioden 29. mai til og med 17. juli 2019. De nevnte vedtakene ble etter en konkret helhetsvurdering i juni 2020 vurdert som gyldige av Harris Advokatfirma AS, til tross for at det forelå inhabilitet ved saksbehandlingen. I vurderingen ble det lagt avgjørende vekt på manglende skyld hos søker/tiltakshaver, tidsmomentet og at søker/tiltakshaver hadde innrettet seg etter vedtaket.

Mottatt dokumentasjon fra Byrådsavdeling for byutvikling viser at administrasjonen medio desember 2018 skulle vurdere om Plan- og bygningsetaten ville være avledet inhabil i sak vedrørende Tøyenbadet. Det var byråden som hadde bedt om en habilitetsvurdering, da firmaet søsteren var ansatt, i var involvert i saken. Byrådsavdelingen ba byråden opplyse om søsterens navn, stilling, arbeidsoppgaver og om søsteren hadde eierinteresser eller partnerskap eller utsikter til dette i selskapet. Byrådsavdelingen ba også om å bli informert om eventuelle andre opplysninger byråden måtte ha i saken. Videre fremkom det at byrådsavdelingen på dette tidspunktet ikke fant noen pågående sak i Plan- og bygningsetaten som involverte det aktuelle firmaet. Byrådsavdelingen antok at dette kunne komme av at det ikke var kjent at søsteren i yrkessammenheng brukte sin manns etternavn, jf. nedenfor.

Byrådets søster oppga i e-post til byråden 10. januar 2019 at hun var ansvarlig søker i sak vedrørende Tøyenbadet, og at hun skulle inn i stilling som Gruppeleder Arkitektur Arendal. I april 2020 oppga byråden i e-post til en ansatt i byrådsavdelingen at disse opplysningene var blitt videreformidlet til den aktuelle saksbehandleren i januar 2019. Vi har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon som bekrefter dette.

Dokumentasjon vi har innhentet via saksinnsyn, viser at Plan- og bygningsetaten mottok søknad om tillatelse i ett trinn til å rive et midlertidig brakkebygg tilknyttet Haugen skole 28. februar 2019, og at byrådets søster var ansvarlig søker i saken. Søsterens navn, inkludert Marcussen, fremkom av søknaden. Plan- og bygningsetaten innvilget søknaden 12. april 2019. Vedtaket ble etter en konkret helhetsvurdering i juni 2020 vurdert som gyldig av Harris Advokatfirma AS, til tross for at det forelå inhabilitet ved saksbehandlingen. I vurderingen ble det lagt avgjørende vekt på manglende skyld hos søker/tiltakshaver, tidsmomentet og at søker/tiltakshaver hadde innrettet seg etter vedtaket.

Byråden varslet byrådsavdelingen i e-post 15. mai 2019 om at søsteren hadde opplyst at hun skulle være ansvarlig søker i sak om nytt Manglerud bad, og at rammetillatelse ville bli sendt inn i begynnelsen av juni. Byråden oppga at Plan- og bygningsetaten derfor ikke kunne fatte vedtak i saken, og spurte om byrådsavdelingen kunne følge opp dette. Byrådsavdelingen varslet samme dag Plan- og bygningsetaten om at byråden hadde erklært seg inhabil i kommende søknad om rammetillatelse for nytt Manglerud bad.

Som nevnt ovenfor ble Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten først klar over at byrådets søster hadde ektemannens etternavn i forbindelse med at søsteren var ansvarlig søker i saken vedrørende Tøyenbadet. Etaten var fra byrådsavdelingen gjort kjent med at byråden ville være inhabil i saken fordi byrådets søster var ansvarlig søker for tiltakshaver. Da etaten mottok søknad om rammetillatelse Tøyenbadet 4. juli 2019, ble det oppdaget at byrådets søster brukte ektemannens navn. Etaten orienterte byrådsavdelingen om dette og gjennomførte søk for å se om hun var ansvarlig søker også i andre saker som etaten hadde til behandling.

Byrådsavdelingen hadde ikke foretatt en habilitetsvurdering knyttet til søsterens arbeidsforhold i forkant av at spørsmålet ble forelagt for Kommuneadvokaten 4. november 2019. Byrådsavdelingen oppga da til Kommuneadvokaten at den nettopp var blitt kjent med at byrådets søster var gruppeleder for Arkitektur, og derfor ønsket en avklaring på om det var forhold ved eierstrukturen i selskapet som eventuelt innebar at byråden var inhabil i alle saker der firmaet søsteren var ansatt i, var involvert, på lik linje med det som gjaldt for firmaet byrådets bror var partner i. Byrådsavdelingen oppga til Kommunerevisjonen at byråden i den ovennevnte e-posten i april 2020 informerte om at opplysningene fra søsteren var blitt videresendt til den aktuelle saksbehandleren i januar 2019. Byrådsavdelingen opplyste at den derfor i ettertid ser at det ikke medførte riktighet at den 4. november 2019 «nettopp» var blitt kjent med opplysningene. Kommuneadvokaten konkluderte 4. desember 2019 med at søsterens arbeidsforhold i arkitektfirmaet i seg selv ikke medførte at byråden var inhabil i saker hvor arkitektfirmaet var engasjert av parter i saken. Kommuneadvokaten antok imidlertid at byråden ville være inhabil i alle saker der byrådets søster var personlig involvert.

Andre saker - avklaring av byrådets habilitet

Byrådsavdeling for byutvikling oversendte på forespørsel enkeltsaker hvor det var gjort habilitetsvurderinger også knyttet til andre forhold enn byrådets søsken. I disse sakene var byrådets habilitet vurdert tidlig i saksforløpet, både av byrådsavdelingen og byråden selv. Dette gjaldt blant annet tre saker som berørte byrådets daværende bostedsområde. I alle disse tre sakene var spørsmålet om byrådets habilitet løftet og vurdert av byrådsavdelingen. I to av sakene hadde byråden sluttet seg til avdelingens vurdering og erklærte seg inhabil. I disse to sakene var habilitetsvurderingen foretatt før sakene formelt var mottatt i Byrådsavdeling for byutvikling. I den tredje saken vurderte byråden seg habil.

Byråden påpekte at administrasjonen ikke kunne vite om alle forhold av betydning. Byråden varslet for eksempel administrasjonen og erklærte seg inhabil i sak om forslag til planprogram for Trosterud og Haugerud, da planprogrammet innebar riving av en skole som hennes mor hadde tegnet da hun tidligere arbeidet som arkitekt. Habilitetsvurderingen var ikke dokumentert.

Vi så også ett eksempel på at kommunaldirektøren på bakgrunn av en henvendelse utenfra tok opp spørsmålet om byrådets relasjon til et arkitektfirma. Byråden vurderte egen habilitet og konkluderte med at hun var habil i saker knyttet til firmaet. Denne vurderingen var ikke skriftliggjort.

Byråd Hanna E. Marcussen oppga at hun i ganske stor grad vurderte habiliteten sin i forbindelse med invitasjoner mv. Det var mange arrangementer, fester o.l. som hun hadde vurdert at hun ikke burde delta på. Videre oppga byråden at hun alltid passet på å betale for seg selv når hun var ute og spiste med noen, uavhengig av om hun deltok som byråd eller privatperson.

d) Byråd Arild Hermstad

Arild Hermstad fungerte som byråd for byutvikling i perioden 15. juni 2020–5. mars 2021. Han hadde frem til dette vært byråd for miljø og samferdsel. Byrådsavdeling for byutvikling var fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel informert om at Hermstad var inhabil i saker knyttet til et bestemt arkitektfirma. Bakgrunnen var at en nær venn var i

ledelsen og hadde eierinteresser i firmaet. Hermstad hadde som byråd for miljø og samferdsel i februar 2020 erklært seg inhabil i saker hvor det aktuelle arkitektfirmaet var involvert. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel hadde i tillegg forelagt spørsmålet for Kommuneadvokaten, som i uttalelse 9. mars 2020 antok at byråden ville være inhabil i saker der arkitektfirmaet var involvert.

Byrådsavdeling for byutvikling tilskrev Hermstads byrådssekretær 15. juni 2020 og ba om opplysninger av betydning for Hermstads habilitet, inkludert boligadresse og eventuell båt plass i Oslo. Byrådssekretæren oversendte byrådets svar to dager senere. Byråden ga opplysninger om bostedsadresse samt hvor og av hvem han leide båt plass i Oslo. Byråden oppga videre at han ikke kunne komme på andre forhold som var av betydning for hans habilitet.

Byrådsavdeling for byutvikling tilskrev Kommuneadvokaten 22. juni 2020 og ba om en vurdering av om og eventuelt hvilken betydning byrådets leie av båt plass i Oslo ville ha for byrådets habilitet. I Kommuneadvokatens uttalelse 6. juli 2020 ble det blant annet lagt til grunn at byråden ville være inhabil i enkeltsaker som direkte gjaldt den konkrete båt plassen, og normalt også i enkeltsaker som gjaldt båtanlegget som sådan.

Kommunaldirektøren oppga at byrådets inhabilitet knyttet til arkitektfirmaet hvor en nær venn var i ledelsen og hadde eierinteresser, ble vurdert på nytt i løpet av byrådets funksjonstid. Bakgrunnen var at arkitektfirmaet ble kjøpt opp av et annet selskap og ble datterselskap av dette. Byrådets venn fikk ny rolle i firmaet og hadde ikke lenger eierinteresser. Byrådsavdelingen mottok skriftlige opplysninger om de endrede forholdene 21. oktober 2020 og tilskrev Kommuneadvokaten 26. oktober for en ny vurdering av byrådets habilitet. Kommuneadvokaten antok i sin uttalelse 6. november 2020 at byråden fortsatt var inhabil i saker som involverte det aktuelle selskapet. Utover dette hadde det ikke vært behov for å gjøre vurderinger av Arild Hermstads habilitet i løpet av funksjonstiden.

e) Byråd Rasmus Reinvang

Rasmus Reinvang fungerte som byråd for byutvikling i perioden 5. mars–25. mai 2021. Før dette var han byrådssekretær i Byrådsavdeling for byutvikling. Byråden opplyste i e-post til kommunaldirektøren 8. mars 2021 om at hans tidligere partner, som han hadde to barn med, var arkitekt med eget firma. Han erklærte seg samtidig inhabil i saker hvor hun var part. Videre ga han opplysninger om og ba om en vurdering av andre forhold som kunne ha betydning for hans habilitet. Byrådsavdelingen ble bedt om å ta kontakt dersom de hadde behov for ytterligere informasjon. Byrådsavdelingen vurderte og gjorde rede for de angitte forholdene i et internt notat fra seksjon for plan og utbygging til kommunaldirektøren 10. mars 2021.

Kommuneadvokaten hadde i 2016 vurdert Rasmus Reinvang inhabil til, som byrådssekretær, å behandle sak om *Strategisk plan for Hovinbyen*. Bakgrunnen var uttalelser Reinvang som privatperson hadde kommet med til planen. Byrådsavdeling for byutvikling ba i brev og e-post til Kommuneadvokaten henholdsvis 8. og 9. mars 2021 om en vurdering av om de samme forholdene ville gjøre ham inhabil til å behandle saker i det aktuelle området som byråd, eller innenfor et mer begrenset område i tilknytning til hans nabolag. Byrådsavdelingen ba om en snarlig tilbakemelding, da inhabilitet ville ha følger for underliggende etaters muligheter til å fatte vedtak i angjeldende område.

I Kommuneadvokatens uttalelse 17. mars 2021 ble Byrådsavdeling for byutvikling anbefalt å sørge for at byrådsavdelingen og underliggende etater etablerte rutiner for å fange opp reguleringssaker og enkeltsaker innenfor et begrenset geografisk område, og presiserte at byrådets habilitet måtte vurderes konkret ut fra alle relevante omstendigheter i den enkelte sak. Kommuneadvokaten refererte videre til konkrete eiendommer og områder som Reinvang hadde kommentert spesifikt, og påpekte at for de aktuelle eiendommene og områdene ville terskelen for å konstatere inhabilitet være lav.

Det hadde ifølge kommunaldirektøren ikke vært grunnlag for å gjøre nye vurderinger av Rasmus Reinvangs habilitet i løpet av hans funksjonstid.

f) Dokumentasjon og arkivering av habilitetsvurderinger

Byråd Marcussen oppga at hun alltid vurderte egen habilitet, men at vurderingene ikke alltid ble skriftliggjort.

Byråden antok at hun ble involvert i administrasjonens arbeid, for eksempel ved vurderinger av om Kommuneadvokaten eller Byrådslederens kontor burde konsulteres. Det var en løpende dialog mellom henne og administrasjonen, men ikke alt ble dokumentert.

Vår gjennomgang av saker viste at det varierte om byrådsavdelingens vurderinger av byrådets habilitet ble dokumentert, og i flere av de dokumenterte habilitetsvurderingene manglet tidspunktet for vurderingen, jf. ovenfor. Byrådsavdelingen oppga at det tidligere saksbehandlersystemet ikke automatisk daterte notater, og at det kunne hende at saksbehandleren glemte å gjøre dette manuelt. Datoen ble imidlertid loggført i systemet. Byrådsavdelingen oppga videre at flere av habilitetsvurderingene fremgikk av e-poster som var lagret i avdelingens e-postsystem, og at disse først i forbindelse med denne undersøkelsen ble arkivert i det elektroniske arkivsystemet.

3.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådsavdeling for byutvikling hadde etablert rutiner og praksis som kunne bidra til at forhold av betydning for byrådenes habilitet ble avdekket, både ved byrådenes tiltredelse og underveis i funksjonstiden. Samtidig var det svakheter. Det var ikke etablert klare rutiner for hvilke forhold byrådsavdelingen skulle drøfte med nye byråder, og heller ikke for regelmessigheten eller hyppigheten av drøftingene underveis i byrådets funksjonstid. Kommunerevisjonen merker seg at byrådsavdelingen viste til sentrale rutiner i Oslo kommune. Kommunerevisjonen understreker at det er den enkelte byrådsavdeling som har ansvaret for at habilitetsreglene blir fulgt, og derfor må sørge for etablering av relevante rutiner og praksis tilpasset egen sektor. Videre vurderte byrådsavdelingen ikke systematisk om byrådets deltakelse på ulike tilstelninger kunne påvirke byrådets habilitet i pågående eller fremtidige saker. Samlet sett kunne rutiner og praksis gi risiko for at forhold av betydning for byrådets habilitet ikke ble avdekket, herunder byrådets tilknytning til pågående eller fremtidige saker, sakenes parter eller mulige interessekonflikter og/eller uheldige rollekombinasjoner.

Byrådsavdelingen la videre til rette for at avdekkede forhold av betydning for byrådets habilitet kunne bli vurdert og avklart. Det var imidlertid svakheter og til dels betydelige mangler i byrådsavdelingens prosess når det gjaldt å vurdere og avklare konsekvensene av opplysningene om at to av byråd Marcussens søsken var arkitekter i firma som kunne ha saker i Oslo, samt byrådets tilknytning til Bergfald Miljørådgivere AS.

Tidligere kommunaldirektørs dokumentasjon om forhold som kunne være av betydning for byrådets habilitet, var mangelfull, og våre data gir ikke grunnlag for å konkludere sikkert når det gjelder hva byråden opplyste administrasjonen om. Vi kan imidlertid konstatere at byrådsavdelingens vurdering av byrådets habilitet bygget på mangelfull informasjon.

Det var svært uheldig at byrådsavdelingen ved byrådets tiltredelse ikke sikret seg og videreformidlet mer nøyaktig informasjon om de ovennevnte forholdene som grunnlag for å vurdere og iverksette tiltak for å fange opp og håndtere saker der byråden kunne være inhabil.

Når det gjelder byrådets bror, stiller vi oss undrende til at det, ifølge den tidligere kommunaldirektørens anførsler, først høsten 2018 ble konkludert med at Plan- og bygningsetaten var avledet inhabil til å fatte enkeltvedtak i alle saker der brorens arkitektfirma var involvert. Byrådsavdelingen brukte uforholdsmessig lang tid for å avklare spørsmål knyttet til byrådets habilitet i saker der broren og/eller brorens firma var involvert. Vi merker oss at tidligere kommunaldirektør har gitt uttrykk for det samme.

Undersøkelsen viser at byråden og administrasjonen heller ikke hadde etablert et godt nok system for å fange opp når byrådets søster begynte å arbeide med saker i Oslo kommune. Byrådsavdelingen synes også å ha brukt uforholdsmessig lang tid fra den fikk opplysningene om søsterens nye rolle i arkitektfirmaet, til eventuelle konsekvenser av dette ble avklart.

Byrådsavdelingens vurderinger av byrådets habilitet var ikke alltid dokumentert og arkivert som forutsatt. I flere av de dokumenterte habilitetsvurderingene manglet tidspunktet for vurderingen. Vi merker oss byrådsavdelingens opplysning om at dato kunne hentes i systemets logg.

3.2 Håndtering av inhabilitet

3.2.1 Revisjonskriterium

- Byrådsavdelingen skal iverksette tiltak som kan bidra til at saker hvor byråden er inhabil blir behandlet i tråd med habilitetsreglene, herunder bidra til at settebyråd blir oppnevnt og sikre at underliggende virksomhet etablerer gode rutiner og praksis for håndteringen av den avledede inhabiliteten.

3.2.2 Faktabeskrivelse

a) Byråd Hanna E. Marcussen

Informasjon til underliggende virksomheter m.m.

Underliggende etater ble ifølge byrådsavdelingen informert i virksomhetsstyringsmøter om i hvilke firmaer byrådenes søsken var ansatt, og søskenes navn, herunder at de begge het Marcussen til etternavn. Daværende kommunaldirektør oppga til media 7. februar 2020 at det tidligere var praksis at dialog mellom Plan- og bygningsetaten og byrådsavdelingen ikke ble skriftliggjort, så det fremgikk ikke i skriftlig dokumentasjon når etaten ble underrettet. Byrådsavdelingen antok at Plan- og bygningsetaten ble informert på møtet i november 2015, og oppga at etaten i møtet også ble orientert om at

etaten var avledet inhabil i alle saker hvor byrådens bror var personlig involvert. Videre ble Plan- og bygningsetaten ifølge byrådsavdelingen bedt om å være oppmerksom på om det inkom saker hvor byrådens søster var involvert. Det har ikke vært mulig å fremskaffe opplysninger eller dokumentasjon knyttet til om og eventuelt hvordan informasjonen ble videreformidlet internt i Plan- og bygningsetaten. De øvrige underliggende virksomhetene ble ifølge byrådsavdelingen informert på virksomhetsstyringsmøter i samme tidsrom. Det forelå heller ikke dokumentasjon knyttet til dette.

Plan- og bygningsetaten ga rammetillatelse til oppføring av dobbelgarasje på boligadressen til byrådens bror 7. februar 2019. Ansvarlig søker i saken var brorens arkitektfirma ved broren personlig. Det ble søkt om igangsettingstillatelse 11. november 2019, og byrådsavdelingen ble informert muntlig om saken 19. november 2019. Byrådsavdelingen sjekket da etatens saksinnsyn og fant ut at rammetillatelse var gitt. Etaten fikk deretter muntlig beskjed om at byggesaken gjaldt brorens bolig, og at den måtte håndteres videre i tråd med det. I byrådens sak 03/20 datert 17. januar 2020 oppnevnte byrådslederen byråd for miljø og samferdsel som settebyråd ved behandlingen av byggesaker knyttet til brorens boligadresse. Etaten fattet også vedtak i to saker hvor byrådens søster var involvert. Plan- og bygningsetatens vedtak i disse sakene ble etter en konkret helhetsvurdering i juni 2020 vurdert som gyldig av Harris Advokatfirma AS, til tross for at det forelå inhabilitet ved saksbehandlingen. I vurderingen ble det lagt avgjørende vekt på manglende skyld hos søker/tiltakshaver, tidsmomentet og at søker/tiltakshaver hadde innrettet seg etter vedtaket.

Rutiner og praksis i tilfeller der byråden var inhabil

Som det fremkommer i delkapittel 3.1.2, vurderte Kommuneadvokaten 16. mars 2017 at byråd Hanna E. Marcussen var inhabil i alle saker som involverte arkitektfirmaet der broren hennes var partner, og at alle ansatte i Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten da var avledet inhabile. Plan- og bygningsetaten hadde på dette tidspunktet ikke skriftlige rutiner for saksbehandling i tilfeller der byråden for byutvikling var inhabil, men startet i etterkant av Kommuneadvokatens uttalelse et arbeid med å utarbeide et utkast til slike rutiner. Byggesaker er i sin helhet delegert til Plan- og bygningsetaten. Ifølge byrådsavdelingen var det derfor ikke naturlig at avdelingen skulle involveres i etatens arbeid med å utarbeide egne rutiner for hvordan sakene praktisk skulle overføres til Vann- og avløpsetaten. Byrådsavdelingen ble imidlertid holdt orientert om status i arbeidet.

Byrådsavdeling for byutvikling opplyste i brev til Kommuneadvokaten 20. juni 2018 at byrådsavdelingen så på muligheten for å innføre nye rutiner som blant annet skulle gjelde for underliggende etater der byråden var inhabil. Byrådsavdelingen la til grunn at myndigheten i slike tilfeller måtte legges til et organ under en annen byråd, og ba blant annet om Kommuneadvokatens vurdering av dette, og av om det i så fall måtte treffes egne vedtak om delegasjon av myndighet, og av hvordan dette i så fall mest hensiktsmessig kunne gjøres.

I Kommuneadvokatens uttalelse 14. august 2018 ble det lagt til grunn at det måtte oppnevnes en settebyråd også der avgjørelsen det var snakk om, normalt lå på et lavere nivå i organisasjonen. I slike tilfeller kunne byrådslederen ifølge Kommuneadvokaten samtidig beslutte hvem som skulle inntre som stedfortreder for virksomheten som var avledet inhabil. Alternativt måtte settebyråden samtidig delegeres kompetanse til å

beslutte hvem som skulle være stedfortreder. Kommuneadvokaten understreket videre at det var viktig at det var gjennomiktig og dokumenterbart hvem som hadde avgjørelsesmyndighet i den enkelte sak.

Kommunens praksis hadde inntil dette vært slik at det ved inhabilitet hos en byråd i saker som var til behandling hos byrådsavdelingen, var den byråden som var fast settebyråd for byråden, som fremmet sakene eller deltok på møter. For byråden for byutvikling var dette byråden for miljø og samferdsel og vice versa. Vi så eksempler på slik praksis. Byrådslederens kontor endret praksis etter Kommuneadvokatens uttalelse, slik at byrådslederen oppnevnte settebyråd for hver sak byråden erklærte seg inhabil i. eller mer generelt knyttet til en inhabilitets situasjon. Eksempelvis ble byråden for miljø og samferdsel i henholdsvis 2018 og 2020 oppnevnt som settebyråd ved behandling av alle saker der byråden erklærte seg inhabil som følge av at brorens arkitektfirma eller byrådets søster var involvert i saken.

Byrådsavdeling for byutvikling var på et tilsynsbesøk hos Plan- og bygningsetaten 13. desember 2019. Det fremkommer av referatet fra møtet at etaten blant annet hadde redegjort for etatens arbeid med habilitetsspørsmål, herunder etatens rutiner ved inhabilitet. I byrådsavdelingens tildelingsbrev til underliggende etater i 2020 ble det vist til tilsynsbesøk i 2019, og det ble fremhevet at «når etaten får kjennskap til forhold hvor avledet inhabilitet oppstår, er det viktig at etaten har gode rutiner som sikrer at dette tilflyter organisasjonen».

Vi mottok skjermdump av Plan- og bygningsetatens rutiner for behandlingen av saker der henholdsvis byråd Arild Hermstad og byråd Hanna E. Marcussen var inhabile. Sistnevnte rutine gjaldt etter at byråden var tilbake fra permisjon i mai 2021. Rutinene beskrev blant annet ansvarsfordelingen mellom Plan- og bygningsetaten og Vann- og avløpsetaten. Byrådsavdelingen oppga at rutinene ble endret fortløpende for å tilpasses de ulike byrådene, og at de ble ajourført med rett inhabilitetsgrunnlag, vedtaks henvisninger m.m. Utdaterte rutiner ble slettet, slik at rutinene til enhver tid var oppdatert til bruk for etatens saksbehandlere.

Vi mottok også kopi av Eiendoms- og byfornyelsesetatens prosedyre for håndtering av inhabilitet i saksbehandlingen og saker med settedirektør. Rutinen omtalte avledet inhabilitet, men den omtalte ikke byrådets inhabilitet spesielt. Mottatt dokumentasjon viste at etatsdirektøren vurderte å innta et punkt om politisk ledelse ved revisjon av rutinen.

Byantikvaren hadde ikke nedfelt skriftlige rutiner. Byrådsavdelingen viste til at etaten hadde om lag 30 ansatte, at informasjonen gikk tjenestevei fra leder til avdelingene, og at hele etaten var samlet hver 14. dag til kontormøte hvor ulike saker/problemstillinger ble tatt opp. Inhabilitetsproblematikk ble tatt opp under temaet etiske dilemmaer.

Særlig om setteetat

Kommuneadvokatens uttalelse medførte videre behov for å etablere en setteetat i saker hvor byråder er inhabile og underliggende virksomhet har vedtaksmyndighet. Vann- og avløpsetaten hadde tidligere vært setteetat for Plan- og bygningsetaten og ble ifølge byrådsavdelingen ansett for å være den mest kompetente i teknisk sektor til å behandle denne type saker. Ansatte i Vann- og avløpsetaten fikk opplæring fra Plan- og

bygningsetaten. Vann- og avløpsetaten var fullt operativ som setteetat i slutten av mars 2019.

Plan- og bygningsetaten utformet et forslag til vedtak i sakene der etaten var avledet inhabil, og etaten oversendte alle relevante dokumenter, slik at Vann- og avløpsetaten kunne gjøre en selvstendig vurdering av saken. Vann- og avløpsetaten hadde ifølge byrådsavdelingen gitt beskjed om at etaten ønsket saken oversendt slik at etaten hadde minst 14 dager til å gjøre en reell og selvstendig vurdering av saken.

Kommunaldirektørens redegjørelse til byutviklingsutvalget

I redegjørelsen fra daværende kommunaldirektør til byutviklingsutvalget i møte 4. desember 2019, som er gjengitt i brev til kontrollutvalget 28. januar 2020, fremkom blant annet følgende:

Administrasjonen har jobbet med nye rutiner og å få avklart hvor omfattende denne avledede inhabiliteten er. [...] Dette er komplekse problemstillinger, og Kommuneadvokaten har vært konferert. Men administrasjonen har brukt alt for lang tid på å få utredet nye rutiner knyttet til dette. Det er min vurdering at her har administrasjonen utredet for lenge på bekostning av fremdrift.

b) Byråd Arild Hermstad

Arild Hermstad tiltrådte som byråd for byutvikling 15. juni 2020. Byrådsavdelingen orienterte alle underliggende etater i brev 17. juni 2020 om forhold ved Hermstads habilitet som etatene måtte være oppmerksomme på fordi de ville være avledet inhabile til å fatte beslutninger der byråden var inhabil. Byrådsavdelingen presiserte at etatene ville være avledet inhabile til å fatte beslutninger der byråden var inhabil. Byrådsavdelingen opplyste også om at det ville bli oppnevnt settebyråd og deretter setteetat, og at etatene ville bli holdt orientert.

I byrådets sak 22/20 datert 30. juni 2020 oppnevnte byrådslederen byråd for næring og eierskap som settebyråd ved behandlingen av alle saker der byråd Arild Hermstad i perioden 30. juni–2. august 2020 erklærte seg inhabil, som følge av at arkitektfirmaet til hans nære venn var involvert i saken. Tilsvarende ble byråd for miljø og samferdsel oppnevnt som settebyråd fra og med 3. august 2020.

Byrådsavdelingen orienterte alle underliggende etater om oppnevningen av settebyråder i brev 2. juli 2020 og oversendte kopi av byrådets sak 22/20. I brevet fremgikk det at kommunaldirektøren for næring og eierskap var setteetatsdirektør for Plan- og bygningsetaten og ville fatte vedtak i eventuelle saker som trengte avgjørelse i løpet av sommeren. Videre ble det opplyst at Vann- og avløpsetaten ville være setteetat og formelt bli delegert myndighet når byråden for miljø- og samferdsel var tilbake 3. august 2020. Videre skrev byrådsavdelingen at dersom det dukket opp saker hvor etatene var avledet inhabile til å treffe avgjørelser på naboeiendommene til byråden, måtte byrådsavdelingen varsles umiddelbart slik at settebyråd/setteetat kunne oppnevnes.

Byrådets sak 22/20 omhandlet ikke hvilken etat som skulle være stedfortreder for de virksomhetene som var avledet inhabile, eller om settebyråden var delegert kompetanse til å beslutte dette. Byråd for miljø og samferdsel videredelegerte myndighet til å treffe enkeltvedtak i de sakene der byråden var oppnevnt som settebyråd, til Vann- og avløpsetaten i byrådets sak 23/20 datert 20. august 2020. Av saksfremstillingen

fremgikk det at Byrådsavdeling for byutvikling hadde anmodet om at settebyrådens myndighet ble videre delegert til kompetent myndighet.

Byrådsavdelingen orienterte i brev 20. august 2020 alle underliggende etater om Kommuneadvokatens uttalelse 6. juli 2020 knyttet til byrådens leie av båtplass i Oslo. Etatene ble bedt om å varsle byrådsavdelingen umiddelbart dersom de fikk saker hvor etaten var avledet inhabil knyttet til byrådens bopel eller båtplass, slik at en settebyråd/setteetat kunne oppnevnes for saken. Byrådsavdelingen oppga at den per 18. mai 2021 ikke var kjent med at det hadde vært saker knyttet til disse forholdene.

c) Byråd Rasmus Reinvang

Rasmus Reinvang tiltrådte som byråd for byutvikling 8. mars 2021. Som det fremgår av delkapittel 3.1.2, vurderte og redegjorde seksjon for plan og utbygging for flere forhold av betydning for byrådens habilitet i et internt notat til kommunaldirektøren 10. mars 2021. Ifølge notatet var Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten blitt varslet muntlig 9. mars om byrådens inhabilitet, da disse kunne påregnes å ha saker som ble berørt.

Byrådsavdelingen orienterte alle underliggende etater i brev 10. mars om forhold av betydning for byrådens habilitet, som etatene måtte være oppmerksomme på. Byrådsavdelingen presiserte at etatene ville være avledet inhabile til å fatte beslutninger der byråden var inhabil. Byrådsavdelingen opplyste også om at det ville bli oppnevnt settebyråd og deretter setteetat, og at etatene ville bli holdt orientert.

Byrådsavdelingen ba i brev 23. mars 2021 alle underliggende etater etablere rutiner for å fange opp saker innenfor et begrenset geografisk område, og saker knyttet til enkelte eiendommer. Byrådsavdelingen ba om å få beskjed dersom de underliggende etatene hadde saker innenfor de nevnte områdene som krevde vedtak eller avgjørelser, slik at byrådens habilitet kunne bli vurdert. Bakgrunnen for dette var Kommuneadvokatens anbefaling i e-post til byrådsavdelingen 17. mars 2021, jf. delkapittel 3.1.2. Videre opplyste byrådsavdelingen om at det ville bli oppnevnt settebyråd og setteetat for disse sakene. I byrådsavdelingen ble Kommuneadvokatens brev tatt opp på møte i plan- og utbyggingsseksjonen. Seksjonen gjennomgikk om det var aktuelle saker, og skulle være oppmerksom på dette ved nye innkommende saker. De øvrige seksjonslederne fikk brevet til informasjon for å ta dette opp i sine seksjoner.

I byrådens sak 07/21 datert 26. mars 2021 oppnevnte byrådslederen byråd for miljø og samferdsel som settebyråd i saker som gjaldt byrådens tidligere partners arkitektfirma, og for saker som berørte naboeiendommer til hans bopel eller hans eiendom. Det fremgikk av saken at det var lagt opp til at Vann- og avløpsetaten skulle være setteetat for Plan- og bygningsetaten.

Byråd for miljø og samferdsel videre delegerte myndighet til å treffe enkeltvedtak i de saker der byråden var oppnevnt som settebyråd, til Vann- og avløpsetaten i byrådens sak 11/21 datert 5. mai 2020.

3.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådsavdeling for byutvikling hadde i perioden oktober 2015–høsten 2019 ikke i tilstrekkelig grad iverksatt tiltak som kunne bidra til at alle saker hvor byråden var inhabil, ble behandlet i tråd med habilitetsreglene, herunder at settebyråd ble oppnevnt. Byrådsavdelingen hadde i samme periode ikke sikret at Plan- og bygningsetaten hadde

etablert gode rutiner og praksis for håndteringen av avledet inhabilitet i saker der byråden var inhabil. Det er ekstra bemerkelsesverdig at byrådsavdelingen heller ikke hadde sikret dette i etterkant av Kommuneadvokatens uttalelse i mars 2017. Der fremgikk det at alle ansatte i Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten ville være inhabile til å treffe avgjørelse i saker der byråden var vurdert å være inhabil. Plan- og bygningsetaten hadde både før og etter at setteetat var fullt operativ i mars 2019, behandlet saker der byrådets søster og/eller bror var personlig involvert. Vi har ikke informasjon som tyder på at tilsvarende gjelder de øvrige underliggende virksomhetene.

Byrådsavdeling for byutvikling hadde senere iverksatt tiltak som kunne sikre at alle saker hvor byråden var inhabil, ble behandlet i tråd med habilitetsreglene, herunder at settebyråd og setteetat ble oppnevnt.

Vi merker oss også at habilitet var tema i byrådsavdelingens tilsynsbesøk hos underliggende etater i 2019, og at betydningen av god informasjonsflyt i organisasjonen om forhold som medførte avledet inhabilitet, var fremhevet i byrådsavdelingens tildelingsbrev til underliggende etater i 2020. Dette viser at byrådsavdelingen i siste del av undersøkelsesperioden var mer bevisst viktigheten av å følge opp underliggende virksomheter på dette området.

4. Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet

I dette kapittelet beskriver og vurderer Kommunerevisjonen hvordan byrådsavdelingen la til rette for at forhold av betydning for byrådets habilitet kunne bli avdekket, vurdert, avklart og håndtert. Vi beskriver og vurderer også avdelingens rutiner og praksis for dokumentasjon og arkivering av habilitetsvurderingene.

4.1 Tilrettelegging for å avdekke, vurdere og avklare spørsmål knyttet til byrådenes habilitet

4.1.1 Revisjonskriterier

- Byrådsavdelingen skal legge til rette for at forhold av betydning for byrådets habilitet kan bli avdekket, vurdert og avklart. Dette innebærer blant annet at det bør være rutiner og praksis for å avklare
 - byrådets tilknytning til pågående eller fremtidige saker eller sakenes parter
 - mulige interessekonflikter og/eller uheldige rollekombinasjoner
 - om byråden deltar i styrer og råd i næringsliv, forretningsdrift, organisasjoner, foreninger mv. som har sete i Oslo kommune eller som driver virksomhet som har betydning for eller innflytelse på Oslo kommunes politikk eller økonomi
- Byrådsavdelingen skal legge til rette for at spørsmål om byrådets habilitet avklares så raskt som mulig.
- Byrådsavdelingen skal dokumentere og bør arkivere habilitetsvurderinger i byrådsavdelingens elektroniske arkivsystem. Dette innebærer at det skal gjøres rede for tidspunktet for vurderingen, sakens faktum og den vurdering som er foretatt.

4.1.2 Faktabeskrivelse

Rina Mariann Hansen ble utnevnt som byråd for kultur, idrett og frivillighet 21. oktober 2015 i daværende Byrådsavdeling for kultur og næring. Byrådsavdelingen for kultur, idrett og frivillighet ble opprettet 1. januar 2016. Hun var byråd frem til 11. juni 2020, da Omar Samy Gamal ble utnevnt. Han hadde frem til dette vært byråd for arbeid, sosiale tjenester og mangfold. Gamal var per oktober 2021 fortsatt byråd for kultur, idrett og frivillighet.

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet hadde ikke egne skriftlige rutiner knyttet til vurdering av byrådets habilitet, herunder for å avklare byrådets deltakelse i styrer, råd, organisasjoner mv. Byrådsavdelingen viste imidlertid til at temaet var omtalt i ulike dokumenter, herunder håndboken for byråder og byrådssekretærer, reglementet for byrådet og de etiske normene for folkevalgte i Oslo kommune.

Kommunaldirektøren opplevde at byrådsavdelingen hadde god nok kompetanse når det gjaldt habilitetsreglene.

a) Rutiner og praksis for å avdekke mulig inhabilitet ved byrådets tiltredelse

Kommunaldirektøren hadde ikke en egen rutine for å ta opp temaet habilitet med byråder. Hun hadde forutsatt at Byrådslederens kontor sto for den nødvendige kontrollen med hensyn til habilitet, bindinger mv. Hun pekte på at de fleste på ledernivå hadde det under huden hva som vil være potensielle problemer med hensyn til habilitet. Byrådsavdelingen gjennomførte derfor ikke egne samtaler med byrådene om habilitet, med mindre det skjedd noe særskilt, for eksempel at en ny byråd informerte om forhold

som kunne tyde på habilitetsproblematikk. Kommunaldirektøren understreket at hun ikke ville hatt problemer med å ta det opp med byråden dersom hun hadde mistanke om mulig habilitetsproblematikk. Hun oppga at den enkelte byråd hadde ansvar for å si ifra om mulig habilitetsproblematikk, men at byrådsavdelingen også hadde et ansvar for å fange opp slike ting.

Kommunaldirektøren oppga at hun ikke fikk noen særskilt informasjon fra Byrådslederens kontor knyttet til habilitet da Gamal tiltrådte som byråd for kultur, idrett og frivillighet. Hun påpekte at det var mulig at dette ville vært annerledes hvis det var en helt ny byråd. Hun antok at dersom det ble avdekket noe i Byrådslederens kontors innledende samtale med byråden, så ville byrådsavdelingen fått beskjed om det. Tilsvarende la hun til grunn at hun ville fått beskjed dersom det var avdekket inhabilitet mens han var byråd for arbeid, sosiale tjenester og mangfold. Dersom byrådsavdelingen hadde blitt klar over at byråden hadde mulige bindinger, ville dette blitt fulgt opp av avdelingen.

b) Rutiner og praksis for å avdekke mulig inhabilitet i byrådets funksjonstid

Byrådsavdelingen hadde ikke gjort noen vurderinger av byrådenes habilitet i perioden fra opprettelsen av avdelingen i 2016 og frem til september 2021. Kommunaldirektøren opplevde imidlertid at det var lav terskel for å gjøre habilitetsvurderinger, og hun erfarte at byrådene tok opp alle slags problemstillinger med henne.

Ifølge kommunaldirektøren var habilitet et tema underveis i funksjonstiden. Kommunaldirektøren oppga at hun i samtaler med byråd Gamal hadde spurt om han hadde noen tilknytninger som hun eller byrådsavdelingen burde kjenne til. Det forelå ikke dokumentasjon knyttet til samtaler. Det var derfor vanskelig å konkretisere nærmere når og i hvilken sammenheng samtaler fant sted, utover at dette ifølge byrådsavdelingen i hvert fall hadde skjedd da avdelingen vurderte en byrådssekretærs habilitet vinteren 2020/2021. Kommunaldirektøren mente derfor at det ikke var grunn til å tro at det var forhold som kunne skape inhabilitet for byråden. Når det gjaldt tidligere byråd Hansen, hadde det også ifølge byrådsavdelingen vært samtaler om habilitet, men disse var heller ikke dokumentert, slik at det var vanskelig å konkretisere. Ifølge avdelingen hadde temaet vært oppe i alle fall da avdelingen vurderte en byrådssekretærs habilitet vinteren 2019/2020.

Dersom kommunaldirektøren hadde fått informasjon om mulig inhabilitet, ville hun ha koblet på jurister i byrådsavdelingen. De ville ha tatt kontakt med jurister i Byrådslederens kontor dersom de var i tvil om hvordan de skulle håndtere eller vurdere saken. Enkle saker ville byrådsavdelingens jurister håndtert selv. I mer kompliserte saker ville avdelingen først tatt kontakt med Byrådslederens kontor og deretter eventuelt med Kommuneadvokaten. Habilitetsvurderinger gjort av juristene i byrådsavdelingen, ville ifølge kommunaldirektøren blitt dokumentert.

Habilitet var også tema da to saker som gjaldt habiliteten til byrådssekretærer, ble vurdert.

I det ene tilfellet oppga kommunaldirektøren at den aktuelle byrådssekretæren hadde en kobling til et idrettslag som var involvert i en sak som byrådsavdelingen hadde til behandling. Byrådsavdelingen ble ifølge kommunaldirektøren kjent med koblingen gjennom at de ble bedre kjent med vedkommende byrådssekretær. Avdelingen tok da

dette opp med vedkommende, ba om ytterligere informasjon og vurderte sekretærens habilitet når det gjaldt å behandle den aktuelle saken og av saker som involverte tilskudd til foreninger sekretæren var medlem av. Habilitetsvurderingen var dokumentert i notat datert 9. februar 2021. Notatet var ifølge byrådsavdelingen arkivert i byrådsavdelingenes elektroniske arkivsystem.

Den andre vurderingen var gjort fordi ektefellen til en ny byrådssekretær var ansatt hos en aktør som i flere år hadde søkt om og fått innvilget driftstilskudd fra kommunen. Den aktuelle aktøren var forventet å søke også ved den neste søknadsrunden og det ble derfor vurdert som nødvendig å gjøre en habilitetsvurdering før behandlingen av det etterfølgende årets søknader startet. Byrådsavdelingen oversendte sin vurdering i notat av 19. november 2019 til Byrådslederens kontor for kvalitetssikring og vurdering. Byrådslederens kontor besvarte henvendelsen i notat 19. desember 2019, hvorpå Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet ba om et møte for ytterligere drøfting i notat 29. januar 2020. Notatet var ifølge byrådsavdelingen arkivert i byrådsavdelingenes elektroniske arkivsystem. Saken ble ifølge byrådsavdelingen avsluttet etter at et møte var avholdt 19. februar 2020, da habilitetsproblematikken ikke lenger var aktuell.

Ifølge kommunaldirektøren fikk byrådene mange invitasjoner til arrangementer og lignende. Alle invitasjonene ble ifølge kommunaldirektøren som hovedregel journalført og vurdert av administrasjonen i byrådsavdelingen med tanke på om byråden burde gå, og om byråden kunne bruke tid på det. Det kunne for eksempel hende at det ikke var så smart å delta på grunn av pågående saker e.l. Byrådsavdelingens vurderinger med hensyn til deltakelse på arrangementer ble ifølge kommunaldirektøren gjort løpende, en del per e-post, men de ble ikke journalført. Kommunerevisjonen har fått forelagt to eksempler på slike. Begge e-postene inneholdt kortfattet informasjon om det aktuelle arrangementet og en vurdering av om byråden burde delta. Spørsmål om habilitet var ikke omtalt. Invitasjonene med administrasjonens anbefaling ble ifølge byrådsavdelingen som hovedregel behandlet i de ukentlige politiske ledermøtene, og dannet grunnlaget for diskusjonen om byrådets deltakelse. Kommunaldirektøren viste for øvrig til at de etiske reglene la føringer for håndtering av tilbud om gaver, middager mv.

4.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådsavdelingen hadde i liten grad etablert rutiner og praksis som kunne bidra til å avdekke, vurdere og avklare forhold av betydning for byrådets habilitet så raskt som mulig, verken ved byrådets tiltredelse eller i funksjonstiden. Kommunaldirektøren hadde lagt til grunn at hun ved byrådets tiltredelse ville fått beskjed om eventuell habilitetsproblematikk, eksempelvis fra Byrådslederens kontor eller fra byråden selv. Kommunerevisjonen merker seg at byrådsavdelingen viste til sentrale rutiner i Oslo kommune. Kommunerevisjonen understreker at det er den enkelte byrådsavdeling som har ansvaret for at habilitetsreglene blir fulgt, og derfor må sørge for etablering av relevante rutiner og praksis tilpasset egen sektor. Ovennevnte ga risiko for at forhold av betydning for byrådets habilitet ikke ble avdekket, herunder byrådets tilknytning til pågående eller fremtidige saker, sakenes parter eller mulige interessekonflikter og/eller uheldige rollekombinasjoner. Kommunerevisjonen har ikke informasjon som tyder på at det er forhold som kan medføre inhabilitet, som ikke er sjekket av byrådsavdelingen.

Byrådsavdelingen oppga at den ikke hadde hatt behov for å avklare spørsmål knyttet til byråders habilitet. Vi merker oss at avdelingen ved to anledninger hadde lagt til rette for å få avklart spørsmål om byrådssekretærens habilitet. Disse habilitetsvurderingene var

dokumentert, og tidspunktet for vurderingen, sakens fakta og avdelingens vurdering fremkom. Vurderingene var ifølge byrådsavdelingen arkivert i byrådsavdelingens elektroniske arkivsystem.

4.2 Håndtering av inhabilitet

4.2.1 Revisjonskriterium

- Byrådsavdelingen skal iverksette tiltak som kan bidra til at saker hvor byråden er inhabil blir behandlet i tråd med habilitetsreglene, herunder bidra til at settebyråd blir oppnevnt og sikre at underliggende virksomhet etablerer gode rutiner og praksis for håndteringen av den avledede inhabiliteten.

4.2.2 Faktabeskrivelse

a) Ved tiltredelse og i funksjonstiden

Dersom det var konkludert med at byråden var inhabil, oppga kommunaldirektøren at hun ville tatt kontakt med Byrådslederens kontor for å få råd om videre håndtering, og deretter eventuelt med Kommuneadvokaten. Det måtte for eksempel vurderes om hele byrådsavdelingen var inhabil. Dette spørsmålet ville ifølge kommunaldirektøren blitt vurdert av byrådsavdelingen selv i første omgang, men deretter ville den bedt om kvalitetssikring av Byrådslederens kontor og eventuelt også av Kommuneadvokaten. Videre måtte Byrådslederens kontor ifølge kommunaldirektøren ha utnevnt settebyråd. Kommunaldirektøren pekte også på at det måtte vurderes om det skulle oppnevnes en setteetat, ettersom underliggende virksomheter kunne være avledet inhabile dersom byråden var inhabil.

Når det gjaldt underliggende etater, oppga kommunaldirektøren at alle etatene skulle kjenne til habilitetsreglene. Når det gjaldt eventuell avledet inhabilitet, oppga hun at det var kommunaldirektørens ansvar å gjøre virksomhetene oppmerksomme på det, mens det ville være naturlig at virksomhetene selv fant ut hvordan de skulle håndtere det. Det var ikke etablert et system for håndtering av avledet inhabilitet i byrådsavdelingens underliggende virksomheter.

4.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådsavdelingen hadde ikke erfaring med å håndtere inhabilitet hos en byråd, og hadde ikke etablert rutiner for forsvarlig saksbehandling hvis en byråd var inhabil.

Byrådsavdelingen hadde heller ikke sørget for at underliggende virksomheter hadde etablert et system for håndtering av avledet inhabilitet. Manglende rutine knyttet til inhabilitet hos en byråd kunne medføre at byrådsavdelingen og underliggende virksomheter i liten grad var forberedt dersom en slik situasjon oppsto. Det kunne gi risiko for at avklaringen av spørsmål om forsvarlig saksbehandling knyttet til inhabilitet hos en byråd kunne ta unødvendig lang tid.

5. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet hadde etablert tilfredsstillende rutiner og praksis for å sikre at byråders habilitet ble vurdert og for oppfølging av mistenkt eller kjent inhabilitet.

I tillegg er opplæringen av byråder i habilitetsregelverket m.m. beskrevet. Det var byrådslederens kontor som hadde ansvaret for den formelle opplæringen av byrådene. Temaet habilitet var omtalt i flere dokumenter som byrådene mottok eller ble gjort oppmerksomme på, slik som Byrådslederens kontors *Håndbok for byråder og byrådssekretærer*. Videre var spørsmål om inhabilitet tema på kurset Byrådslederens kontor holdt for nye byråder og byrådssekretærer. Byrådslederens kontor kunne ved behov også gjennomføre opplæringstiltak underveis i byråders funksjonstid. De to byrådsavdelingenes opplæringstiltak rettet mot byrådene omfattet ikke habilitetsreglene eller spørsmål knyttet til byrådenes habilitet. Begge kommunaldirektørene viste til at dette var Byrådslederens kontors ansvar.

5.1 Konklusjoner

5.1.1 Byrådsavdeling for byutvikling

Byrådsavdeling for byutvikling hadde etablert rutiner og praksis som kunne bidra til at forhold av betydning for byrådenes habilitet ble avdekket, både ved byrådenes tiltredelse og underveis i funksjonstiden. Samtidig var det svakheter. Det var ikke etablert klare rutiner for hvilke forhold byrådsavdelingen skulle drøfte med nye byråder, og heller ikke for regelmessigheten eller hyppigheten av drøftingene underveis i byrådens funksjonstid. Samlet sett kunne rutiner og praksis gi risiko for at forhold av betydning for byrådens habilitet ikke ble avdekket.

Byrådsavdelingen la videre til rette for at avdekkede forhold av betydning for byrådens habilitet kunne bli vurdert og avklart. Det var imidlertid svakheter og til dels betydelige mangler i byrådsavdelingens prosess når det gjaldt å vurdere og avklare konsekvensene av opplysningene om at to av byråd Marcussens søsken var arkitekter i firma som kunne ha saker i Oslo, samt byrådens tilknytning til Bergfald Miljørådgivere AS.

Det var svært uheldig at byrådsavdelingen ved byrådens tiltredelse ikke sikret seg og videreformidlet mer nøyaktig informasjon om de ovennevnte forholdene for å vurdere og iverksette tiltak for å fange opp og håndtere saker der byråden kunne være inhabil. Når det gjelder byrådens bror, stiller vi oss undrende til at det, ifølge den tidligere kommunaldirektørens anførsler, først høsten 2018 ble konkludert med at Plan- og bygningsetaten var avledet inhabil til å fatte enkeltvedtak i alle saker der brorens arkitektfirma var involvert. Byrådsavdelingen brukte uforholdsmessig lang tid for å avklare spørsmål knyttet til byrådens habilitet i saker der broren og/eller brorens firma var involvert. Byrådsavdelingens vurdering av byrådens habilitet bygget i første omgang på mangelfull informasjon. Byråden og byrådsavdelingen hadde heller ikke etablert et godt nok system for å fange opp når byrådens søster begynte å arbeide med saker i Oslo kommune. Byrådsavdelingen synes også å ha brukt uforholdsmessig lang tid fra den fikk opplysningene om søsterens nye rolle i arkitektfirmaet, til eventuelle konsekvenser av dette ble avklart.

Byrådsavdelingens vurderinger av byrådets habilitet var ikke alltid dokumentert og arkivert som forutsatt.

Byrådsavdelingen hadde i perioden oktober 2015–høsten 2019 ikke i tilstrekkelig grad iverksatt tiltak som kunne bidra til at alle saker hvor byråden var inhabil, ble behandlet i tråd med habilitetsreglene. Byrådsavdelingen hadde i samme periode ikke sikret at Plan- og bygningsetaten hadde etablert gode rutiner og praksis for håndteringen av avledet inhabilitet i saker der byråden var inhabil. Det er ekstra bemerkelsesverdig at byrådsavdelingen heller ikke hadde sikret dette i etterkant av Kommuneadvokatens uttalelse i mars 2017. Der fremgikk det blant annet at alle ansatte i Plan- og bygningsetaten ville være inhabile til å treffe avgjørelse i saker der byråden var vurdert å være inhabil. Plan- og bygningsetaten hadde både før og etter at setteetat var fullt operativ i mars 2019, behandlet saker der byrådets søster og/eller bror var personlig involvert.

Byrådsavdelingen hadde senere iverksatt tiltak som kunne sikre at alle saker hvor byråden var inhabil, ble behandlet i tråd med habilitetsreglene. Undersøkelsen viser også at byrådsavdelingen i siste del av undersøkelsesperioden var mer bevisst viktigheten av å følge opp underliggende virksomheter på dette området.

5.1.2 Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet

Byrådsavdelingen hadde i liten grad etablert rutiner og praksis som kunne bidra til å avdekke, vurdere og avklare forhold av betydning for byrådets habilitet så raskt som mulig, verken ved byrådets tiltredelse eller i funksjonstiden. Kommunaldirektøren hadde lagt til grunn at hun ved byrådets tiltredelse ville fått beskjed om eventuell habilitetsproblematikk. Kommunerevisjonen understreker at det er den enkelte byrådsavdeling som har ansvaret for at habilitetsreglene blir fulgt, og derfor må sørge for etablering av relevante rutiner og praksis tilpasset egen sektor. Ovennevnte ga risiko for at forhold av betydning for byrådets habilitet ikke ble avdekket. Kommunerevisjonen har ikke informasjon som tyder på at det er forhold som kan medføre inhabilitet, som ikke er sjekket av byrådsavdelingen.

Byrådsavdelingen oppga at den ikke hadde hatt behov for å avklare spørsmål knyttet til byråders habilitet. Kommunerevisjonen merker seg at avdelingen ved to anledninger hadde lagt til rette for å få avklart spørsmål om byrådssekretærens habilitet.

Byrådsavdelingen hadde ikke erfaring med å håndtere inhabilitet hos en byråd, og hadde ikke etablert rutiner for forsvarlig saksbehandling hvis en byråd var inhabil, eller sørget for at underliggende virksomheter hadde etablert et system for å håndtere avledet inhabilitet. Det kunne gi risiko for at avklaringen av spørsmål om forsvarlig saksbehandling knyttet til inhabilitet hos en byråd kunne ta unødvendig lang tid.

5.2 Anbefalinger

Byrådsavdeling for byutvikling bør vurdere å iverksette ytterligere tiltak for å sikre at saker om byrådets habilitet blir tilfredsstillende håndtert, herunder tiltak som kan bidra til at byrådsavdelingen

- innhenter nødvendig informasjon av betydning for byrådets habilitet, både ved byrådets tiltredelse og i funksjonstiden

- sikrer tilfredsstillende dokumentasjon av håndteringen av spørsmål knyttet til byrådens habilitet

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet bør iverksette tiltak for å

- tilrettelegge for at eventuell inhabilitet blant byråder blir avdekket, vurdert og avklart så raskt som mulig. Det bør i den forbindelse blant annet vurderes tiltak for å sikre nødvendig informasjon av betydning for byrådens habilitet, både ved byrådens tiltredelse og i funksjonstiden
- etablere en rutine som sikrer at saker der byråden er inhabil blir behandlet i tråd med habilitetsreglene

6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

6.1 Byråd for byutvikling

6.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden skriver i sin uttalelse 4. november 2021 at hensikten med prosjektet har vært tilstrekkelig klar. Byråden har ingen innvendinger til metode, kilder, data eller revisjonskriterier.

Byråden mener forvaltningsrevisjoner er nyttig verktøy i det løpende arbeidet for å løse kommunens oppgaver på en effektiv og tillitsvekkende måte. Når det gjelder habilitet er det viktig at disse reglene etterleves på en god måte for at brukerne og innbyggerne skal ha tillitt til forvaltningen og politisk ledelse. Byråden finner Kommunerevisjonens anbefalinger som konstruktive og et bidrag til gode rutiner på området.

Byråden oppgir at byrådsavdelingen har høy bevissthet rundt habilitet. Byråden mener byrådsavdelingen nå innhenter nødvendig informasjon av betydning for byrådets habilitet, men ser at både byråden og byrådsavdelingen har et forbedringspotensial når det gjelder dokumentasjon av vurderinger. Byråden oppgir at innhenting av nødvendig informasjon og dokumentasjon av håndtering er elementer det arbeides med. Byråden oppgir videre at endelig rapport vil bli gjennomgått på et av byrådsavdelingens avdelingsmøter for å sikre god læring og oppmerksomhet på hva byrådsavdelingen kan forbedre på.

Byråden mener forvaltningsrevisjonen også gir grunnlag for å se på sentrale rutiner for byrådsavdelingene. Byråden finner at det kan være hensiktsmessig med felles grunnrutiner for byrådsavdelingene for å sikre etterlevelse og dernest ha påbygninger tilpasset den enkelte sektor. Byråden vil ta dette opp internt i nær fremtid.

Byråden ønsker avslutningsvis å påpeke at det ikke ble fremmet saker fra byrådsavdelingen hvor hun var inhabil. Byråden skriver at de sakene hvor Plan- og bygningsetaten fattet vedtak, mens etaten var avledet inhabil, er blitt tatt tak i og gjennomgått av ekstern juridisk ekspertise.

6.1.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen konkluderer med at Byrådsavdelingen i perioden oktober 2015– høsten 2019 ikke i tilstrekkelig grad hadde iverksatt tiltak som kunne bidra til at alle saker hvor byråden var inhabil ble behandlet i tråd med habilitetsreglene. Konklusjonen bygger på den mangelen på rutiner og de svakheter ved praksis i den aktuelle perioden som er beskrevet i rapporten.

Kommunerevisjonen merker seg at byråden for byutvikling har iverksatt og vil iverksette tiltak i tråd med Kommunerevisjonens anbefaling.

Kommunerevisjonen merker seg at byråden vil ta initiativ til at det ses nærmere på de sentrale rutineene for byrådsavdelingene på området.

6.2 Byråd for kultur, idrett og frivillighet

6.2.1 Byrådets uttalelse

Byråden skriver i sin uttalelse 8. november 2021 at hensikten med prosjektet har vært tilstrekkelig klar. Byråden har ingen kommentarer til revisjonskriteriene, metode, kilder eller andre data av betydning for rapportens konklusjoner.

Byråden vurderer at rapportens konklusjoner og anbefalinger er nyttige for arbeidet med habilitetsspørsmål. Byråden oppgir at det vil bli vurdert å iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger, men at det vil ta litt tid å konkludere med hvordan dette best skal gjøres. Byråden oppgir at det blant annet kan være aktuelt å lage skriftlige rutiner for avklaringer av habilitetsspørsmål, både ved en byråds tiltredelse og i løpet av funksjonstiden. Byråden oppgir videre at det tas sikte på en rask iverksettelse og gjennomføring av tiltakene, forhåpentligvis i løpet av vinteren.

Byråden vurderer videre at det, i tillegg til vurdering av rutiner innad i sektoren, også bør vurderes å lage noen felles rutiner til bruk for byrådsavdelingene. Dette vil ifølge byråden bli fulgt opp i den nærmeste fremtid.

6.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen anbefaler i denne rapporten at byrådsavdelingen iverksetter tiltak i egen avdeling. Byråden svarer at det vil bli vurdert å iverksette tiltak og varsler dermed per nå ikke tiltak som er i tråd med anbefalingen.

Kommunerevisjonen merker seg at byråden mener det bør vurderes å lage felles rutiner for byrådsavdelingene på området, og at dette vil bli fulgt opp i nærmeste fremtid.

6.3 Byrådslederen

6.3.1 Byrådslederens uttalelse

Byrådslederen oppgir i sin uttalelse 8. november 2021 at rapportens konklusjoner og anbefalinger vurderes som nyttige for arbeidet med habilitetsspørsmål. Byrådslederen vil følge opp og bidra til de to byrådsavdelingenes arbeid med å vurdere iverksettelse av tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger, herunder vurdere felles rutiner i samarbeid med de øvrige byrådsavdelingene.

6.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen merker seg byrådslederens uttalelse.

Referanser

Her lister Kommunerevisjonen opp sentrale dokumenter som er vist til i rapporten. Dette er ikke en fullstendig oversikt over det kildematerialet som er benyttet.

Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 1070/15 *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*

Byrådssak 1057/08 *Rammeverk for god internkontroll (instruks)*

Bystyresak 187/2019 *Reglement for byrådet*, byrådssak 124 av 23.05.2019, vedtatt av bystyret 19. juni 2019

Bystyresak 315/2008 *Etiske normer for folkevalgte i Oslo kommune*, vedtatt av bystyret 27. august 2008

Oslo kommune (udatert): *Saksbehandlerveileder: byrådssaker*
(byr.intranett.oslo.kommune.no/saksbehandling/byradssaker/)

Eksterne referanser

Kommunesektorens etikkutvalg (udatert): *Når én av to har flere roller – om habilitet*

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov 10. februar 1967 nr. 00 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Norges Kommunerevisorforbund (12.08.2020) *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger, det vil si de krav, normer og/eller standarder som revisjonsobjektet skal vurderes mot. Revisjonskriteriene er utledet fra autoritative kilder.

Undersøkelsens hovedproblemstilling er:

- Behandles vurderinger av byrådenes habilitet på en tilfredsstillende måte?

Problemstillingen vil bli belyst gjennom følgende delproblemstillinger:

- Er det etablert tilfredsstillende rutiner og praksis for å sikre at byråders habilitet blir vurdert?
- Er det etablert tilfredsstillende rutiner og praksis for oppfølging av mistenkt eller kjent inhabilitet

Formålet med habilitetsreglene er å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet.

Nedenfor gjøres det nærmere rede for revisjonskriteriene og grunnlaget for disse.

1.1 Revisjonskriterier

- Byråden skal varsle om forhold som kan gjøre vedkommende inhabil.
- Byrådsavdelingen skal legge til rette for at forhold av betydning for byrådens habilitet kan bli avdekket, vurdert og avklart. Dette innebærer blant annet at det bør være rutiner og praksis for å avklare
 - byrådens tilknytning til pågående eller fremtidige saker eller sakenes parter
 - mulige interessekonflikter og/eller uheldige rollekombinasjoner
 - om byråden deltar i styrer og råd i næringsliv, forretningsdrift, organisasjoner, foreninger mv. som har sete i Oslo kommune eller som driver virksomhet som har betydning for eller innflytelse på Oslo kommunes politikk eller økonomi
- Byrådsavdelingen skal legge til rette for at spørsmål om byrådens habilitet avklares så raskt som mulig.
- Byrådsavdelingen skal dokumentere og bør arkivere habilitetsvurderinger i byrådsavdelingens elektroniske arkivsystem. Dette innebærer at det skal gjøres rede for tidspunktet for vurderingen, sakens faktum og den vurdering som er foretatt.
- Byrådsavdelingen skal iverksette tiltak som kan bidra til at saker hvor byråden er inhabil blir behandlet i tråd med habilitetsreglene, herunder bidra til at settebyråd blir oppnevnt og sikre at underliggende virksomhet etablerer gode rutiner og praksis for håndteringen av den avledede inhabiliteten.

1.2 Utledning av revisjonskriteriene

Kriteriene er utledet fra

Lov 10. februar 1967 nr. 00 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

§ 6 første til fjerde ledd:

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

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

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

§ 8:

Tjenestemannen avgjør selv om han er ugild. Dersom en part krever det og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, eller tjenestemannen ellers selv finner grunn til det, skal han forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede til avgjørelse.

I kollegiale organ treffes avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar. Dersom det i en og samme sak oppstår spørsmål om ugildhet for flere medlemmer, kan ingen av dem delta ved avgjørelsen av sin egen eller et annet medlems habilitet, med mindre organet ellers ikke ville være vedtaksført i spørsmålet. I sistnevnte tilfelle skal alle møtende medlemmer delta.

Medlem skal i god tid si fra om forhold som gjør eller kan gjøre ham ugild. Før spørsmålet avgjøres, bør varamann eller annen stedfortreder innkalles til å møte og delta ved avgjørelsen dersom det kan gjøres uten vesentlig tidsspille eller kostnad.

§ 9:

Når en tjenestemann er ugild, skal om nødvendig oppnevnes eller velges stedfortreder for vedkommende.

Dersom det er forbundet med særlig ulempe å få oppnevnt stedfortreder, kan Kongen for det enkelte tilfelle beslutte at saken skal overføres til sideordnet eller overordnet forvaltningsorgan.

§ 10:

Foruten for offentlige tjenestemenn gjelder bestemmelsene i kapitlet her tilsvarende for enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Bestemmelsene gjelder ikke statsråd i egenskap av regjeringsmedlem.

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

§ 11-10:

Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i folkevalgte organer, med de særreglene som følger av denne paragrafen.

En folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtak i en sak som ansatt i kommunen eller fylkeskommunen, er inhabil til senere å behandle den samme saken i et folkevalgt organ i henholdsvis kommunen eller fylkeskommunen. Første punktum gjelder ikke når årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan behandles i et folkevalgt organ.

Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

En folkevalgt er ikke inhabil når det skal velges personer til offentlige tillitsverv, eller når det skal fastsettes godtgjøring o.l. for slike verv.

§ 13-3:

Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i kommunens og fylkeskommunens administrasjon, med de særreglene som følger av denne paragrafen.

Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en ansatt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

Hvis en overordnet ansatt er inhabil i en sak, kan heller ikke en direkte underordnet ansatt delta i klageinstansens behandling av saken eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

§10-2:

Et kommuneråd eller fylkesråd leder henholdsvis den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen. Bestemmelser om kommunedirektøren gjelder på tilsvarende måte for kommunerådet og fylkesrådet hvis ikke noe annet er bestemt i lov.

§ 31-3 bokstav a):

Fram til kapittel 25 trer i kraft gjelder følgende bestemmelser:

a) Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.

Kapittel 25 trådte i kraft 1. januar 2021

§ 25-1:

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

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

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik

- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Reglement for byrådet, vedtatt av bystyret 19. juni 2019 (sak 187)

§ 5:

Byrådets medlemmer fratrer sine verv som medlem av bystyret og andre kommunale verv i funksjonstiden.

Byrådets medlemmer har ikke anledning til å være med i styrer og råd i næringsliv, forretningsdrift, organisasjoner, foreninger mv. som har sete i Oslo kommune.

Byrådets medlemmer har heller ikke adgang til å være med i styrer eller råd i næringsliv, forretningsdrift, organisasjoner, foreninger mv. som har sete utenfor Oslo kommune som driver virksomhet som har betydning for eller innflytelse på Oslo kommunes politikk eller økonomi.

Bestemmelsen gjelder ikke verv i politiske organisasjoner, ideelle organisasjoner, religiøse eller andre livssynsorganisasjoner.

Det vises for øvrig til habilitetsregler i kommuneloven og forvaltningsloven.

§ 6 annet ledd:

De til enhver tid gjeldende etiske normer for folkevalgte i Oslo kommune gjelder for medlemmer av byrådet.

Etiske normer for folkevalgte i Oslo kommune, vedtatt av bystyret 27. august 2008 (sak 315)

Punkt 4:

Alle som treffer beslutninger og tilrettelegger for beslutninger i Oslo kommune er bundet av reglene om inhabilitet i forvaltningsloven og kommuneloven. Folkevalgte har plikt til å varsle om forhold som kan gjøre vedkommende inhabil.

Folkevalgte skal unngå å komme i en konfliktsituasjon mellom kommunens interesser og privates interesser (personer, selskaper eller organisasjoner).

Folkevalgte skal opptre slik at de som ombud ikke uberettiget tilgodeser noen; person, firma eller organisasjon.

Punkt 5:

Folkevalgte i Oslo kommune må for seg selv eller for andre ikke motta gaver, provisjoner, tjenester eller andre ytelser, som kan være egnet til eller av giveren ment å påvirke handlinger, saksforberedelse eller vedtak. Dette gjelder også gunstige betingelser knyttet til reiser og opphold.

Kommunesektorens etikkutvalg; Når én av to har flere roller – om habilitet (udatert)

Etikkutvalgets generelle råd rundt habilitet

- Kommuner, fylkeskommuner og kommunale selskaper bør ha klare og kjente rutiner for håndtering av spørsmål om habilitet. For eksempel bør spørsmål om habilitet settes som fast punkt på dagsorden der det er relevant.

[...]

Deltakelse på lokale arrangementer

Folkevalgte og særlig ordførere inviteres ofte til arrangementer og tilstelninger, og det er en del av jobben særlig til ordføreren å stille opp på ulike arrangementer. Det kan være for sportsklubber, lokale bedrifter og annet. Det kan imidlertid være problematisk dersom den som inviterer samtidig har interesser knyttet til mulige oppdrag eller utfall av aktuelle politiske saker, men også mer generelt. Folkevalgte skal vise interesse for lokale arrangementer og aktører, men må samtidig være oppmerksomme på at de som inviterer kan ha spesifikke interesser hos kommunen.

Etikkutvalgets råd og spørsmål til refleksjon

[...]

- Diskuter og skap bevissthet om i hvilke situasjoner og under hvilke forutsetninger deltakelse på ulike arrangementer kan bidra til å svekke tilliten til folkevalgtes og ansattes upartiskhet

Saksbehandlerveileder: byrådssaker

(byr.intranett.oslo.kommune.no/saksbehandling/byradssaker/)

3.4 Inhabilitet - oppnevning av settebyråd:

Dette avsnittet gjelder rutiner vedrørende

- habilitetsvurderinger for byråder og ansatte i byrådsavdelingene
- oppnevning av settebyråd når byråd med ansvar for å fremme en byrådssak er inhabil

Habilitetsspørsmål må avgjøres så snart som mulig

Problemstillinger knyttet til inhabilitet hos byråd, byrådssekretær eller administrativt ansatte som skal delta ved saksforberedelsen, bør komme opp og avklares tidligst mulig. Personer som er inhabile skal ikke delta i saksbehandlingen på noe tidspunkt. Konsekvensen kan ellers bli at vedtak blir kjent ugyldig.

Alle forhold må på bordet

Det er viktig at flest mulig forhold som kan være av betydning for habilitetsvurderingen kommer frem og blir behandlet på en forsvarlig måte. Hva som kan være av relevans ved vurderingen, vil det i mange tilfeller ikke være mulig å ta stilling til før man har sett alle forhold i sammenheng. Hvis habilitetsspørsmålet er vanskelig, bør det overlates til fagpersoner å ta stilling til hvilke forhold som er relevante ved vurderingen.

[...]

Settebyråd oppnevnes når det er nødvendig - fvl. § 9

Det skal oppnevnes stedfortreder for en tjenestemann som er inhabil, dersom det er nødvendig, jf. fvl. § 9. Hvis byråden er inhabil i en sak vedkommende har ansvaret for å fremme for byrådet, er det nødvendig å oppnevne stedfortreder/settebyråd. I slike tilfeller må det overlates til en annen byråd å ta ansvaret for å lede avdelingens arbeid med saken og fremme den for byrådet.

Hvis en byråd er inhabil i en byrådssak som er fremmet av en annen byråd, er det ikke nødvendig å oppnevne settebyråd. En slik situasjon løses når saken kommer til behandling i byrådet. Byrådet tar da stilling til habilitetsspørsmålet, og dersom det finner at byråden er inhabil, forlater vedkommende byrådets møte under behandlingen av saken.

Når administrativt ansatte i byrådsavdelingene er inhabile, vil ansvaret for saksbehandlingen som oftest kunne overlates til andre uten at det oppnevnes stedfortreder. Dersom kommunaldirektøren i ansvarlig byrådsavdeling er inhabil, må det vurderes nærmere om oppnevning av settekommunaldirektør er nødvendig for å unngå saksbehandlingsfeil som følge av inhabilitet.

Habilitetsvurderingen skal dokumenteres for ettertiden

[...]

Forhold knyttet til habilitetsvurderingen skal nedfelles skriftlig. Dokumentet skal gjøre rede for tidspunktet for vurderingen, sakens faktum og den vurdering som er foretatt. Dokumentet skal kunne gjenfinnes i det elektroniske arkivsystemet.

Byrådslederen oppnevner settebyråd for inhabil byråd

Når det er nødvendig å oppnevne en settebyråd for en inhabil byråd, skal byrådslederen varsles om dette. Avdelingen skal legge frem den skriftlige dokumentasjon som er utarbeidet, og be om at det oppnevnes settebyråd.

Byrådslederen treffer så beslutning om oppnevning av settebyråd for behandling av den bestemte saken. Settebyråden får ansvaret for å lede avdelingens arbeid med saken og å fremme den for byrådet. Avdelingen skal kun forholde seg til den aktuelle settebyråd under arbeidet med saken. Byrådssaken fremmes i settebyrådets navn.

God forvaltningsskikk tilsier at vurderinger knyttet til byråders habilitet dokumenteres skriftlig.

Byrådssak 1057/08 – Rammeverk for god internkontroll (instruks)

2.0 Myndighet og ansvar:

Byrådet har det administrative ansvar for at det er etablert tilfredsstillende interne kontrollsystemer i virksomhetene. Den enkelte byrådsavdeling har på vegne av byrådet ansvar for å føre tilsyn og kontroll med sine underlagte virksomheter, jf. reglement for byrådet. Virksomhetens leder har det direkte ansvar for å etablere og gjennomføre tilstrekkelige og hensiktsmessige kontrolltiltak i sin virksomhet. Virksomhetsleder har plikt til å innrapportere hvordan tilsynsansvaret og delegert myndighet blir utøvet i virksomheten etter instruks utarbeidet av byrådet, jf. bystyremelding 2/95.

2.1 Styringsdialogen

Byrådsavdelingene har det overordnede ansvaret for å påse at underlagte virksomheter har et fungerende og hensiktsmessig internkontrollsystem.

Styringsdialogen med underliggende virksomheter må organiseres på en måte som er tilpasset virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet. Det er byrådsavdelingenes ansvar å fastsette styringsdialogens form og innhold samt definere og formidle de krav som er nødvendige for å bekrefte:

- at virksomheten har et hensiktsmessig system for intern kontroll
- at det fungerer på en effektiv måte som gir rimelig sikkerhet for måloppnåelse
- at det gjennomføres risikovurderinger i henhold til punkt 4.2 og at nøkkelrisikoer er håndtert gjennom hensiktsmessige kontrolltiltak
- at virksomheten opprettholder fokus på forebygging av korrupsjon og misligheter

Styringsdialogen mellom byrådsavdeling og underliggende virksomhet må være dokumenterbar gjennom fastsettelse av mål og resultatkrav i tildelingsbrev, rammebrev, møtereferat etc.

På vesentlige risikoområder må det vurderes behov for særskilte rapporteringsordninger. (...)

3.0 Nærmere om intern kontrollens formål:

Formålet med intern kontrollsystemet er å bidra til måloppnåelse gjennom å gjøre ledelsen i stand til å håndtere usikkerhet med tilhørende risikoer og muligheter på en effektiv måte, forhindre styringssvikt, feil og mangler samt forebygge korrupsjon og misligheter.

Intern kontroll er en integrert prosess i mål- og resultatstyringen som utformes for å gi rimelig grad av sikkerhet for:

3.1 Målrettet og effektiv tjenesteproduksjon og drift

Med særlig vekt på:

- at måloppnåelse og resultater er i henhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at vesentlige risikoer og avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- en effektiv bruk av ressurser

[...]

3.3 Etterlevelse av lover, regler og retningslinjer

Med særlig vekt på:

- at virksomheten er organisert på en betryggende måte som sikrer at alle aktiviteter og handlinger utføres i samsvar med gjeldende lover, regler og retningslinjer
- at korrupsjon og misligheter forebygges og avdekkes

4.0 Virkemidler for god intern kontroll:

God intern kontroll oppnås gjennom å utvikle og iverksette systemer, rutiner og tiltak med fokus på følgende virkemidler:

4.1 Styrings- og kontrollmiljø

Byrådsavdelinger og virksomheter må legge vekt på:

- ledelsen og ansattes kompetanse og holdninger til risiko, styring og kontroll
- Integritet og etiske verdier som kommuniseres og følges opp med veiledning i forhold til hva som er rett og galt.

[...]

4.4 Informasjon og kommunikasjon

Behovet for styringsinformasjon må defineres på alle nivåer å gå inn som en del av styringsdialogen.

[...]

Byrådsavdelinger og virksomheter må legge vekt på:

- at det sørges for målrettet kommunikasjon om forventninger til atferd, delegering av myndighet og forhold til intern kontroll og risiko
- at kommunikasjonen er preget av åpenhet hvor problemer kan tas opp uten frykt for represalier
- at det etableres løpende rapporterings, informasjons- og kommunikasjonsrutiner som sikrer nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp planlagte aktiviteter og resultater

Byrådssak 1070/15 Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune

5. Krav til virksomhetsstyring i Oslo kommune:

[...]

5.1.3

Internt i virksomhetene og mellom virksomhet og byrådsavdeling skal det gjennomføres resultatoppfølging med en hyppighet tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart. I resultatoppfølgingen skal status på framdrift og prognose for måloppnåelse synliggjøres. Ved oppståtte eller forventede avvik skal det iverksettes korrigerende tiltak.

[...]

5.2.1

Byrådsavdelingene og virksomhetene skal ha rutiner som sikrer at byråds- og bystyrevedtak, inklusive flertallsmerknader og verbalvedtak, systematisk fanges opp og følges opp.

[...]

5.2.3

Byrådsavdelingene har ansvar for at det føres en dialog om håndtering av nye eller endrede krav/føringer som kan påvirke virksomhetenes prioriteringer, budsjetttrammer og resultatkrav nedfelt i tildelingsbrev.

[...]

Vedlegg 2 Metode

1.1 Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001). Standarden angir god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi legger til grunn i undersøkelsen. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

1.2 Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Undersøkelsen har vært rettet mot Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet. I tillegg har vi rettet spørsmål til Byrådslederens kontor om blant annet opplærings tiltak i forbindelse med at nye byråder tiltrer.

Kommunerevisjonen sendte oppstartsbrev til byråden for byutvikling, byråden for kultur, idrett og frivillighet og byrådslederen 25. januar 2021. Vi hadde oppstartsmøte med Byrådsavdeling for byutvikling 4. februar 2021 og med Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet 11. februar 2021. Begge oppstartsmøtene ble gjennomført som videomøter.

Vi sendte utkast til revisjonskriterier til de to byrådsavdelingene 19. februar 2021, med mulighet til å komme med innspill eller kommentarer til utkastet. Byrådsavdelingene hadde ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

De aktuelle delene av faktabeskrivelsen ble oversendt Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet 4. september 2021. Samtidig stilte vi flere skriftlige spørsmål til byrådsavdelingene. Faktabeskrivelsen ble justert på bakgrunn av byrådsavdelingenes tilbakemeldinger og svar på spørsmål. Vi ga en muntlig presentasjon av Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger til Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet 13. oktober 2021. Byrådsavdelingene ga i og i etterkant av møtet innspill som medførte enkelte justeringer i rapporten.

Rapporten ble sendt til uttalelse til byråden for byutvikling, byråden for kultur, idrett og frivillighet og byrådslederen 19. oktober 2021.

1.3 Metode for datainnhenting

Undersøkelsen er basert på flere metoder for datainnsamling. Vi har innhentet og gjennomgått dokumentasjon, sendt skriftlige spørsmål, gjennomført intervjuer og kartlagt byråders relasjoner og mulig habilitetsproblematikk. Datainnsamlingen foregikk i hovedsak i perioden februar–september 2021. Undersøkelsesperioden har hovedsakelig vært oktober 2015–mars 2021.

1.3.1 Om valg av virksomheter

Kontrollutvalgets bestilling innebar at undersøkelsen skulle omfatte to byrådsavdelinger, hvorav Byrådsavdeling for byutvikling var den ene. I tillegg valgte vi å inkludere Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet som case. Valget var basert på en vurdering av belastningen av forvaltningsrevisjoner og at byrådsavdelingen har ansvar for en rekke oppgaver, herunder tilskuddsforvaltning som potensielt kan skape habilitetsmessige utfordringer.

1.3.2 Intervjuer

Kommunerevisjonen intervjuet kommunaldirektørene i begge byrådsavdelingene. I Byrådsavdeling for byutvikling intervjuet vi i tillegg én spesialrådgiver og byråden for byutvikling, Hanna E. Marcussen.

Vi kontaktet den tidligere kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for byutvikling (2009–2020), men vedkommende ønsket ikke å bidra til undersøkelsen. Han henviste imidlertid til ansatte som han hadde arbeidet tett sammen med, og som derfor besatt den nødvendige kunnskapen til å kunne besvare Kommunerevisjonens spørsmål. Enkelte steder viser vi til dokumentasjon som gjengir den tidligere kommunaldirektørens uttalelser i ulike sammenhenger.

Alle intervjuene var individuelle og ble gjennomført på Teams. Intervjuene var semistrukturerte. Det vil si at Kommunerevisjonen hadde utformet hovedspørsmålene på forhånd, og at vi stilte oppfølgende spørsmål underveis der vi vurderte det som nyttig eller nødvendig. Informantene hadde også anledning til å fortelle om forhold de anså som relevante innenfor temaene som ble dekket i intervjuene, eller andre forhold de mente var av betydning for vår undersøkelse. Referater fra intervjuene ble verifisert av de aktuelle informantene.

1.3.3 Dokumentasjon og skriftlige spørsmål

Ingen av byrådsavdelingene hadde egne skriftlige rutiner, men viste til at temaet var omtalt i ulike dokumenter, herunder håndboken for byråder og byrådssekretærer, reglementet for byrådet, de etiske normene for folkevalgte i Oslo kommune og saksbehandlingsveilederen for byrådssaker. Vi har gjennomgått relevante deler av disse dokumentene.

Vi har etterspurt, mottatt og gjennomgått dokumentasjon knyttet til flere vurderinger av habiliteten til byråden for byutvikling i perioden oktober 2015–mars 2021.

Dokumentasjonen er hentet frem fra arkivsystemer og annet av byrådsavdelingen, og vi kan derfor ikke gå god for at disse gir en komplett oversikt over saker hvor byrådets habilitet er vurdert. Ved behov for mer utfyllende informasjon om sakene, ba vi om ytterligere dokumentasjon. Vi sendte også en rekke oppfølgende spørsmål til Byrådsavdeling for byutvikling per e-post. Disse fikk vi skriftlige tilbakemeldinger på.

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet opplyste at administrasjonen ikke hadde vært involvert i eventuelle vurderinger av byrådets habilitet i ovennevnte periode. Vi fikk imidlertid oversendt to vurderinger som var gjort av byrådssekretærens habilitet, som illustrasjon på hvordan byrådsavdelingen ville behandlet spørsmål knyttet til byrådets habilitet.

For å få informasjon om Byrådslederens kontors opplæring av nye byråder, prosess med oppnevning av settebyråder og annet, sendte vi også skriftlige spørsmål til Byrådslederens kontor, som besvarte spørsmålene skriftlig.

1.3.4 Kartlegging av relasjoner og mulig habilitetsproblematikk

For å undersøke og avdekke eventuell habilitetsproblematikk for de fire byrådene Marcussen, Hermstad, Hansen og Gamal har vi kartlagt deres roller, eierskap, arbeidsforhold og familierelasjoner så langt det lar seg gjøre med de søk vi har tilgjengelig. I dette arbeidet har vi hovedsakelig lagt til grunn åpne og/eller offentlige kilder som Brønnøysundregistrene, forvalt.no, herunder rollehistorikk og aksjonærregister, eiendomsregistre, Folkeregisteret, Aa-registeret, Facebook og andre internettkilder ved åpne søk.

Vi vurderer at kartleggingen i stor grad gir sikkerhet for å kunne fastslå nærstående familiemedlemmer, roller, eierskap samt tidligere arbeidsforhold. Vi vurderer videre at kartleggingen i mindre eller liten grad har gitt oversikt over eventuelle øvrige «nærstående» da det forutsetter personlig kjennskap eller annen kildetilgang som vi i utgangspunktet ikke besitter.

Etter å ha kartlagt relasjoner for de fire byrådene, har vi gjort oppslag for å avdekke hvorvidt aktuelle aktører er aktive opp mot de sektorene som byrådene har ansvar for. Her er særlig relevante kilder kommunens økonomisystem Agresso Økonomi som gir innsyn i blant annet leverandørregister og fakturabilag, samt Oslo kommunes postjournal på einnsyn.no.

På bakgrunn av kartleggingen har vi stilt enkelte oppfølgingsspørsmål til Byrådsavdeling for byutvikling. Kartleggingen ga ikke grunnlag for å stille ytterligere spørsmål til Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet.

De gjennomførte undersøkelsene indikerte ikke at det var forhold som kunne medføre inhabilitet, som byrådene ikke hadde meldt fra om. Vi har derfor ikke omtalt dette nærmere i rapportens hovedkapitler.

1.4 Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#).¹

1.5 Metode for dataanalyse

Informasjon om og dokumentasjonen i enkeltsaker er oppsummert i Excel-ark og Word-dokumenter. Vi har gjennomgått referatene fra intervjuene med sikte på å se etter utsagn knyttet til gitte temaer på tvers.

1.6 Gyldighet og pålitelighet

For å kvalitetssikre datagrunnlaget har vi vurdert dataenes validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Undersøkelsen bygger på data fra ulike datakilder. Gjennom de ulike formene for datainnsamling har vi, så langt det har latt seg gjøre, hatt flere kilder til opplysninger om de samme forholdene. Dette har imidlertid på enkelte punkter ikke vært mulig, blant annet fordi det ikke foreligger dokumentasjon, og fordi sentrale ansatte har sluttet i kommunen. Dette gjelder særlig tidligere kommunaldirektør i Byrådsavdeling for byutvikling og har betydning for den delen av faktabeskrivelsen som gjelder hvilken informasjon som ble gitt da byråd Marcussen tiltrådte, og hvordan dette ble fulgt opp av byrådsavdelingen.

Når det gjelder de ulike sakene vi har gjennomgått fra Byrådsavdeling for byutvikling, er det byrådsavdelingen selv som har funnet sakene frem til oss. Byrådsavdelingen opplyste til Kommunerevisjonen at den hadde forsøkt å besvare spørsmål så fullstendig som mulig, men at den hadde utfordringer fordi den byttet saksbehandlingssystem i januar 2020, og at saksbehandlerne derfor måtte forholde seg til to ulike systemer for å lete frem etterspurt informasjon. I tillegg oppga byrådsavdelingen at flere ansatte som hadde kjent til og behandlet de ulike sakene, ikke lengere var ansatt i byrådsavdelingen, noe som også hadde gitt utfordringer når det gjaldt å lete frem informasjon. Kommunerevisjonen kan derfor ikke gå god for at vi har hatt tilgang til alle aktuelle saker og all aktuell informasjon. For å redusere risikoen for at det forelå andre relasjoner som kunne gi habilitetsmessige utfordringer, har vi også selv gjennomført søk i ulike kilder med formål å identifisere slike, jf. ovenfor under punkt 1.3.4. Videre bygger undersøkelsen av disse sakene i stor grad på skriftlig dokumentasjon. Informasjonen som ble innhentet gjennom kommunikasjon med byrådsavdelingen og intervjuer, brukes som et supplement til skriftlig dokumentasjon. Der faktabeskrivelsen bygger på muntlige utsagn fra en kilde, fremkommer dette i teksten, og vi har tatt nødvendige forbehold i vurderingene og konklusjonene våre.

Intervjuene er verifisert av dem som ble intervjuet, og faktabeskrivelsen er verifisert av virksomhetene i undersøkelsen.

¹ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn dem som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstillinger. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråd for byutvikling

Byrådsavdeling for byutvikling



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
21/442 - 55

Saksbeh.:

Dato:
04.11.2021

Uttalelse fra byråd for byutvikling til foreløpig forvaltningsrapport "Behandling av spørsmål om byråders habilitet"

Det vises til Kommunerevisjonens brev av 19.10.2021 med forespørsel om uttalelse til foreløpig rapport om «Behandling av spørsmål om byråders habilitet».

Jeg mener forvaltningsrevisjoner er nyttig verktøy i det løpende arbeidet for å løse kommunens oppgaver på en effektiv og tillitsvekkende måte. Når det gjelder habilitet er det viktig at disse reglene etterleves på en god måte for at brukerne og innbyggerne skal ha tillitt til forvaltningen og politisk ledelse. Hensikten med prosjektet har vært tilstrekkelig klar og jeg har ingen innvendinger til metode, kilder, data eller revisjonskriterier. Rapporten har et klart språk og god oppbygging.

Kommunerevisjonen påpeker at byrådsavdelingen har brukt for lang tid. Det har tidligere kommunaldirektør erkjent i sin muntlige redegjørelse for byutviklingsutvalget 04.12.2019 og gjengitt i brev til kontrollutvalget 28.01.2020 hvor det heter:

«Det har tatt tid å få på plass en juridisk avklaring knyttet til hvor omfattende den avledede inhabiliteten er. Dette er komplekse problemstillinger, og Kommuneadvokaten har vært konferert. Men administrasjonen har brukt alt for lang tid på å få utredet nye rutiner knyttet til dette. Det er min vurdering at her har administrasjonen utredet for lenge på bekostning av fremdrift.»

Jeg er glad for at Kommunerevisjonen i rapportens konklusjoner påpeker at byrådsavdelingen i løpet av revisjonsperioden har iverksatt tiltak som kan sikre at alle saker der jeg er inhabil blir behandlet i tråd med habilitetsreglene og at underliggende virksomheter blir fulgt opp med henblikk på avledet inhabilitet. Jeg finner anbefalingene som Kommunerevisjonen kommer med om hva byrådsavdelingen «bør vurdere å iverksette» som «ytterligere tiltak» som konstruktive og et bidrag til gode rutiner på området.

Jeg mener at byrådsavdelingen nå innhenter nødvendig informasjon, det vises her til vurderinger av byråd Hermstads båt plass. Byrådsavdelingen har høy bevissthet rundt habilitet. Jeg ser at både jeg og byrådsavdelingen har et forbedringspotensial når det gjelder dokumentasjon av vurderinger som gjøres i en travel hverdag. Både når det gjelder innhenting av nødvendig informasjon og dokumentasjon av håndtering er dette elementer det arbeides med. Når rapporten er endelig vil den bli gjennomgått på et av byrådsavdelingens avdelingsmøter for å sikre god læring og oppmerksomhet på hva byrådsavdelingen kan forbedre på.

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for byutvikling

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974770482
oslo.kommune.no

Jeg mener det vil være fordelaktig på bakgrunn av hva denne revisjonen har avdekket, at det ses på sentrale rutiner for byrådsavdelingene. Jeg ser imidlertid at Kommunerevisjonen skriver at byrådsavdelingen «må sørge for etablering av relevante rutiner og praksis tilpasset egen sektor». Jeg er enig i dette, men finner at det kan være hensiktsmessig med felles grunnrutiner for byrådsavdelingene for å sikre etterlevelse og dernest ha påbygninger tilpasset den enkelte sektor. Jeg vil ta dette opp internt i nær fremtid.

Jeg ønsker avslutningsvis å påpeke at det ikke er fremmet saker fra min byrådsavdeling hvor jeg har vært inhabil. De sakene hvor Plan- og bygningsetaten fattet vedtak, mens etaten var avledet inhabil, er blitt tatt tak i og gjennomgått av ekstern juridisk ekspertise. De to vedtakene som ble anbefalt gjennomgått har Vann- og avløpsetaten, som er sektorens oppnevnte setteetat, funnet tilfredsstillende.

Med vennlig hilsen

Hanna E. Marcussen
byråd for byutvikling

Vedlegg 4 Uttalelse fra byråd for kultur, idrett og frivillighet

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
21/1013-2

Vår ref. (saksnr.):
21/442 - 54

Dato:
08.11.2021

Rapport fra Kommunerevisjonen om behandling av spørsmål om byråders habilitet - tilbakemelding fra byråd for kultur, idrett og frivillighet

Jeg viser til rapporten om byråders habilitet som ble sendt meg til uttalelse 19.10.2021. Fristen for å komme med uttalelse er satt til 08.11.2021.

Jeg vil nedenfor besvare de spørsmålene som Kommunerevisjonen viser til i oversendelses- brevet.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Informasjonen om hensikten med prosjektet har vært klar.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ikke kommentarer til metode, kilder eller andre data av betydning for rapportens konklusjoner.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?

Jeg har ikke kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for vurderingene.

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Kommunerevisjonen konkluderer med at det i liten grad er etablert rutiner og praksis som kan bidra til å avdekke, vurdere og avklare forhold av betydning for byrådets habilitet så raskt som mulig, verken ved tiltredelsen eller i funksjonstiden. Anbefalingene går ut på å tilrettelegge for og å iverksette tiltak for å bedre dette bl.a. ved gjennom rutiner.

Min samlede vurdering er at konklusjonene og anbefalingene er nyttige for arbeidet med habilitetsspørsmål. Det er klart at rutiner og praksis er viktig i dette arbeidet. Jeg er derfor glad for den påminnelsen som Kommunerevisjonen har gitt gjennom rapporten om viktigheten av dette.

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Det vil bli vurdert å iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger. Det vil ta litt tid å konkludere med hvordan dette best skal gjøres, men det vil nok bl.a. være aktuelt å lage skriftlige rutiner for avklaringer av habilitetsspørsmål både ved en byråds tiltredelse og i løpet av funksjonstiden.

Min vurdering er videre at det, i tillegg til vurdering av rutiner innad i sektoren, også bør vurderes å lage noen felles rutiner til bruk for byrådsavdelingene. Dette vil bli fulgt opp i den nærmeste fremtid.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Det satses på en rask iverksettelse og gjennomføring av tiltakene, forhåpentligvis i løpet av vinteren.

7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten oppfattes som nyttig. Det vises her til det som fremgår under punkt 4 og punkt 5 ovenfor.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygging og språkbruk?

Rapportens oppbygging og språkbruk vurderes som god. Den er oversiktlig og det er lett å finne frem til de ulike delene av den.

Med vennlig hilsen

Omar Samy Gamal
byråd

Vedlegg 5 Uttalelse fra byrådslederen

Byrådslederens kontor



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
21/1013 - 3

Vår ref. (saksnr.):
21/442 - 56

Saksbeh.:
Karl Olav Hovland, 986 48 717

Dato:
08.11.2021

Rapport til uttalelse: behandling av spørsmål om byråders habilitet - tilbakemelding

Jeg viser til foreløpig rapport om byråders habilitet som ble sendt byråden for byutvikling, byråden for kultur, idrett og frivillighet og byrådslederen til uttalelse 19. oktober 2021.

I rapporten konkluderer Kommunerevisjonen med at Byrådsavdeling for byutvikling hadde etablert rutiner og praksis som kunne bidra til at forhold av betydning for byrådenes habilitet ble avdekket, vurdert og avklart. Samtidig avdekket forvaltningsrevisjonen svakheter og til dels betydelige mangler. Det vises videre til at det i Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet i liten grad var etablert rutiner og praksis som kunne bidra til å avdekke, vurdere og avklare forhold av betydning for byrådets habilitet så raskt som mulig, verken ved tiltredelsen eller i funksjonstiden.

Kommunerevisjonen anbefaler at Byrådsavdeling for byutvikling bør vurdere å iverksette ytterligere tiltak for å sikre at saker om byrådets habilitet blir tilfredsstillende håndtert, blant annet gjennom rutiner. Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet anbefales å iverksette tiltak for å tilrettelegge for at eventuell inhabilitet blant byråder blir avdekket, vurdert og avklart så raskt som mulig, og etablere rutiner som sikrer at saker der byråden er inhabil blir behandlet i tråd med habilitetsreglene.

Etter min vurdering er konklusjonene og anbefalingene nyttige for arbeidet med habilitetsspørsmål. Gode rutiner og praksis er viktig i dette arbeidet, og de to byrådsavdelingene vil vurdere å iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger. Byrådslederens kontor vil følge opp og bidra til dette arbeidet, herunder vurdere felles rutiner i samarbeid med de øvrige byrådsavdelingene.

Med vennlig hilsen

Raymond Johansen
byrådsleder