

HJORT

**GRANSKING I HALDEN KOMMUNE /
ENHET FOR PLAN, BYGGESAK OG GEODATA**

Oslo, 24. oktober 2013
Advokatfirmaet Hjort DA

Alexandra Bech Gjørv
advokat

Andreas Stang Lund
advokat

Innholdsfortegnelse:

1	Mandat og retningslinjer for granskingen	3
2	Varslene	3
3	Bakgrunn	4
4	Granskingens berettigelse og innretning	4
5	Metode og kommunikasjon med enhetslederen	6
6	Utbygging av 9 boenheter på Grimsrødhøgda 56 og 58 ("rustverntomta")	14
7	Utvikling av 12 boenheter på Grimsrødhøgda	18
8	Utbyggingen på Grimsrødkollen	30
9	Halden Arkitektkontor	36
10	Andre problemstillinger om habilitet	41
11	Øvrige forhold	42
12	Bevissituasjonen og sammendrag av granskernes vurderinger	43
13	Anbefalinger	44

1 MANDAT OG RETNINGSLINJER FOR GRANSKINGEN

Halden kommune besluttet å iverksette ekstern gransking etter at kommunen mottok to anonyme varsler om at en enhetsleder i kommunen hadde utvist kritikkverdig adferd. Etter en anbudskonkurranse ble Advokatfirmaet Hjort DA v/ advokatene Alexandra Bech Gjørvi og Andreas Stang Lund gitt i oppdrag å foreta granskingen. I brev 16. mai 2013 fra kommunen til Advokatfirmaet Hjort DA var det fastsatt følgende mandat:

"Granskingen skal omfatte en gjennomgang av det faktiske og rettslige grunnlaget for to anonyme varsler med anklager mot en enhetsleder i Halden kommune om mulige misligheter/sammenblanding av roller som myndighetsperson og privatperson. Granskerne skal gi anbefaling på overordnet nivå om eventuelle hensiktsmessige tiltak fra kommunens side på bakgrunn av de funn som blir gjort. Resultatene fra granskingen skal sammenfattes i en rapport."

Videre fremgikk det av brevet:

"Granskerne bes om å ta utgangspunkt i Advokatforeningens retningslinjer for private granskinger. Granskerne fastsetter retningslinjer for granskingsarbeidet, jf. Advokatforeningens retningslinjer pkt 4.1. Granskernes retningslinjer forelegges kommunen for eventuelle kommentarer."

"Arbeidet bes gjennomført så snart som mulig, og bør være ferdig innen 28. juni 2013, med mindre uforutsette omstendigheter tilsier at fristen må forlenges."

Granskerne har fastsatt retningslinjer for granskingen.

Arbeidet har hatt meget høy prioritet. Enhetslederen har imidlertid ikke medvirket i granskingsprosessen, og dette har medført at rapporten ikke kunne ferdigstilles innen den opprinnelige fristen.

2 VARSELENE

Varsel nr. 1 kom til kommunen som en anonym, intern varsling, jf. arbeidsmiljøloven § 2-4. Varslet besto i et brev med mange kritiske påstander om ulike reguleringssaker som er kjent fra media samt kritikk mot politiske miljøer i kommunen. I tillegg retter brevet konkrete beskyldninger mot enhetslederen for kommunens enhet for plan, byggesak og geodata. Det er disse beskyldningene vi er bedt om å granske. Om enhetslederen heter det blant annet:

"Det har i den senere tid kommet frem en rekke påstander som dreier seg om alt fra trusler og korrupsjon til behandling av saker for privat økonomisk vinning for [enhetslederen]."

Varsellet peker konkret på tre plan- og byggesaker knyttet til tomter som grenser til Grimsrød gård. Gården er eiet av enhetslederens ektefelle. Sakene ble behandlet og avgjort i 2005 og 2006.

Varslene går ut på at enhetslederen skal ha utnyttet sin posisjon i kommunen til å sikre raskere saksbehandling enn normalt, og i ett tilfelle at han skal ha mottatt penger for å sørge for at saken fikk et bestemt utfall.

Mandatet omfatter også en gjennomgang av forholdet mellom enhetslederen og et arkitektfirma. Dette varsel nr. 2 ble levert anonymt i postkassen til tidligere konstituert rådmann. Varsellet går ut på at uenighet om en privat regning for utført arbeid i 2007 har medført at enhetslederen sørget for at arkitektfirmaet ble utestengt fra oppdrag for kommunen, at saker som har vært fremmet av arkitektfirmaet har blitt trenert i den kommunale byggesaksbehandlingen samt at det i deres saker har blitt stilt strengere krav enn overfor andre private aktører.

3 BAKGRUNN

Enhetslederen har vært ansatt i det som i dag heter enhet for plan, byggesak og geodata siden 1980-tallet. Han ble leder for enheten i 2004. Enhetslederens ektefelle eier Grimsrød gård, og er dermed en relativt stor grunneier i kommunen. I den perioden varslene omhandler er det drevet aktiv eiendomsutvikling rundt gården, med tilhørende plan- og byggesaksvedtak.

Plan- og bygningsavdelingen er en enhet i kommunene som generelt utøver myndighet med potensielt stor betydning for innbyggerne. Ifølge KS er *"mellomlederne og de som jobber med bygg, plan og eiendom"* de personene i kommune-Norge som er mest utsatt for press i retning av å gi utilbørlige fordeler.¹ Dette stiller i utgangspunktet store krav til ryddighet, uavhengighet og integritet i både saksforberedelse og hos de som skal forberede og treffe endelig vedtak i alle plan- og byggesaker.²

At kommunalt ansatte eller deres nærstående kan ha private interesser i fast eiendom, og at kommunens vedtak kan få betydning for disse interessene, er ikke i seg selv problematisk. Dette kan gjelde konkrete byggesaker, og det kan gjelde planvedtak av betydning for ansattes egne eiendommer og for tilgrensende eiendommer. Kravene til ryddighet skjerpes imidlertid ytterligere i de situasjoner der enhetslederens private interesser kan utgjøre en risiko for at det oppstår mistanker og påstander om rolleblanding, forskjellsbehandling mv. Åpenhet, lovlighet og etterprøvhbarhet er derfor sentralt i arbeidet for å bygge og opprettholde tillit til kommunen som plan- og byggesaksmyndighet.

4 GRANSKINGENS BERETTIGELSE OG INNRETNING

Det er fra enhetslederens advokats side hevdet at initiativet til gransking er en del av en politisk kampanje. Det er også påstått inhabilitet og saksbehandlingsfeil, og generelt stilt spørsmål om

¹ KS' hjemmeside 11.10. 2013: <http://www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati/Etikportalen/Antikorupsjon/Korrupsjon/>

² Se om dette temaet blant annet KS og Transparency International Norge, *Beskytt kommunen! Håndbok i antikorupsjon*, side 10

granskings berettigelse. Dette er i hovedsak problemstillinger som vår oppdragsgiver må besvare. Granskerne ønsker likevel å knytte noen bemerkninger til omstendighetene rundt opprettelsen av granskingen og rundt innretningen av vårt arbeid.

Vi legger til grunn at utgangspunktet for granskingen er at kommunen har mottatt anonyme beskyldninger som, dersom de medfører riktighet, vil kunne representere brudd på de forvaltningsmessige habilitets- og likebehandlingsregler. Avhengig av om ytterligere betingelser er oppfylt, vil påstandene i tillegg kunne representere brudd på straffelovens bestemmelser om utroskap, korrupsjon og uforstand i tjenesten, dog slik at et eventuelt strafferettslig ansvar kan være foreldet, da forholdene som skal granskes ligger en del år tilbake i tid.

Kommunen har ansvar for lovlig saksbehandling. Beskyldningene er av en slik karakter at kommunen etter vårt syn vanskelig kan se bort fra dem, uten å undersøke om de medfører riktighet. Kommunen kan imidlertid ikke uten videre legge til grunn at beskyldningene i varslene er sanne, og på et utilstrekkelig grunnlag foreta en politianmeldelse, eller konkludere med at det er begått saksbehandlingsfeil, eller at enhetslederen har misligholdt sine arbeidsrettslige forpliktelser overfor kommunen.

Det har vært hevdet at innholdet i påstandene har vært undersøkt av kommunen tidligere, og avvist. Vi har fått opplyst at varsel nr. 1 skal ha blitt sendt inn til kommunen tidligere, og flere har ment at det var kontrollutvalget i Halden som mottok det. Vi har bedt om innsyn i slik behandling. Vi har fått opplyst at varslene ikke finnes i kontrollutvalgets dokumenter. Imidlertid har vi mottatt møtebok for kontrollutvalget fra 19. februar 2010. Sak PS 10/2 var benevnt "Anonyme varslinger til kontrollutvalget". Det er ingen vedlegg til saken, og det er ikke gitt noen innstilling fra sekretariatet. Men under overskriften "saksopplysninger" heter det:

"Det legges fram sak med bakgrunn i e- post fra kontrollutvalgets leder til sekretariatet 8.2 2010:

"Kontrollutvalget har den siste tiden fått flere anonyme henvendelser. Disse har inneholdt påstander om navngitte personer og saker uten at kontrollutvalget kan ta kontakt med varsleren. At en varslere som identifiserer seg, kan holdes anonym for andre ved henvendelse til leder, frem til det evt. foreligger en sak, holdes det fast ved.

Forslag til innstilling:

Generelle, anonyme henvendelser til kontrollutvalget vil av seriositets og kapasitets hensyn ikke bli behandlet i fremtiden, ei heller videreformidlet til utvalget ". "

For vårt arbeid har eventuelle tidligere undersøkelser ikke vært relevant. Vi har forholdt oss til mandatet, og har foretatt de undersøkelser som vi mener har vært nødvendige for å utføre oppdraget.

Den korrekte tilnærming til anonyme påstander vil etter granskernes mening være å undersøke dem på en saklig måte og med en grundighet tilpasset sakens karakter. Gransking er imidlertid et krevende tiltak, og både Advokatforeningens retningslinjer for gransking og de foreslåtte regler for

offentlige undersøkelseskommisjoner³ fremhever at et slikt virkemiddel bare bør brukes i tilfelle hvor det finnes klare grunntag for at gransking er den mest hensiktsmessige løsning.

Vi har oppfattet at rådmannens valg av gransking som undersøkelsesform avspeilet et særskilt behov for tillit til undersøkelsen uavhengighet. Dels er det offentlig kjent at det har pågått en personalsak mot enhetslederen, og at det er tatt ut søksmål fra enhetslederens side mot kommunen, rådmannen, kommuneadvokaten og tidligere konstituert rådmann. Dels føyer de aktuelle saksforholdene seg inn i en rekke av omstridte saker med tilknytning til kommunens byggesaksavdeling, som avdekker liten tillit mellom de ulike sider i partipolitikken og mellom kommunens administrasjon og deler av det politiske miljø. Det vises i denne sammenheng generelt til en lang rekke medieoppslag med kritikk mot behandlingen av omstridte plan- og byggesaker. I tillegg vises det til Sivilombudsmannens brev til Halden kommune i 2010 med *"henstilling om å undersøke mulige misligheter"* i kommunen,⁴ og til Østfold kommunerevisjons rapport fra 2009, der konklusjonen var at

"svakheter i flere saker er av en slik karakter at det skapes inntrykk av at behandlingen og utfallet av en sak er personavhengig og til dels vilkårlig".⁵

Til sist vises det til tidligere ordførers avvisning, både av Sivilombudsmannens og kommunerevisjonens henstillinger, og til hans anførsel om at henvendelsene til disse organene representerer et politisk spill fra den daværende opposisjonens side.

Det ovenstående er etter vår oppfatning gode argumenter for å engasjere personer uten bindinger til kommunen til å undersøke varslene. Granskingsprosessen tilsier at den berørte får de anerkjente rettssikkerhetsgarantier, og at utgangspunktet for undersøkelsen er en presumsjon om uskyld.

Granskernes tjenester er anskaffet gjennom anbudskonkurranse. Vi har ikke tidligere hatt noen tilknytning til Halden kommune, og var ikke kjent med de offentlige diskusjonene som er omtalt over da vi innleverte tilbud på granskingsoppdrag. Vi hadde svært begrenset kunnskap om forholdene da vårt mandat ble fastsatt. Vi har ikke engasjert oss i spørsmål knyttet til enhetslederens ansettelsesforhold, eller i habilitetsspørsmål ved beslutningen om gransking. I forbindelse med opprettelsen av granskingen utarbeidet vi imidlertid en betenkning som konkluderte med at rådmannen var habil til å beslutte gransking, noe som var avgjørende for at vi kunne motta mandat fra henne.

5 METODE OG KOMMUNIKASJON MED ENHETSLEDEREN

5.1 Metode generelt

Granskingsarbeidet har tatt utgangspunkt i Advokatforeningens retningslinjer for private granskinger. I tråd med retningslinjene fastsatte granskerne egne retningslinjer for denne

³ NOU 2009:09 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner

⁴ Sivilombudsmannens brev av 26. august 2010 (Sak 2010/1516)

⁵ Rapport fra Østfold kommunerevisjon IKS, Forvaltningsrapport; Likebehandling i saksbehandling etter Plan- og bygningsloven, Halden. 6.10.2009

granskingen. Disse tar i første rekke sikte på å regulere saksbehandlingen, informasjonsinnhenting, forklaringsplikt og vitners og berørtes stilling under granskingen.

I tråd med ulovfestet praksis og Advokatforeningens retningslinjer for gransking har vårt utgangspunkt for granskingen vært en uskyldspresumsjon, der det faktiske grunnlaget som påberopes for beskyldningene skal undersøkes på en så objektiv måte som mulig. I de retningslinjer som er vedtatt for granskingen heter det videre at:

"Granskerne vil konsentrere seg om å kartlegge objektive forhold, herunder om det objektivt sett foreligger brudd på gjeldende lovbestemmelser eller retningslinjer. Granskerne vil være varsomme med å vurdere subjektive forhold hos berørte personer, dvs. om eventuelle regelbrudd har skjedd forsettelig, uaktsomt eller med vinnings hensikt. Granskerne vil ikke avgi noen konklusjoner om slike forhold. Granskerne vil derfor ikke foreta noen vurderinger av hvorvidt det foreligger straffeansvar hos berørte personer. Granskerne vil gi anbefalinger på overordnet nivå om eventuelle tiltak som bør iverksettes fra kommunens side på bakgrunn av de funn som blir gjort."

En stor del av granskernes arbeid har bestått i gjennomgang av saksdokumenter. Dokumentene knyttet til de tre byggesakene har vært innhentet fra kommunen og gjennomgått. Vi har også fått oversendt et antall referansesaker, for å kunne få oversikt over praksis i lignende saker. Mange av saksdokumentene gjelder saker fra tiden før kommunen innførte elektronisk saksbehandlings-system/arkivsystem, og det tok derfor noe tid for kommunen å finne frem til saksdokumentene.

På et tidlig tidspunkt ble det vurdert å gjennomføre søk i enkelte ansattes e-postkonto. Det viste seg imidlertid ikke å være mulig å utføre slike søk, og gjennomgang av materialet på en forsvarlig måte, innenfor de økonomiske rammene for granskingen.

Granskerne har gjennomført intervjuer med i alt 20 personer. Noen av disse har vi hatt flere samtaler med. Samtaler med vitner har vært en betydelig del av granskernes arbeid. Personene vi har snakket med har på ulike måter har vært involvert i de sakene varslene omtaler. Granskerne har hatt samtaler med nåværende og tidligere ansatte i Halden kommune, private utbyggere i de omtalte byggesakene samt eier og daglig leder i Halden arkitektkontor AS. Vi har også hatt samtaler med tillitsvalgte. De personene vi har hatt samtaler med er gjennomgående i rapporten omtalt som vitner eller med tittel. Enkelte er benevnt ved navn i tråd med retningslinjene for granskingen pkt. 1.12. Enhetslederen er i rapporten omtalt som "enhetslederen".

Samtalene er gjennomført i tråd med retningslinjene for granskingen. Forut for hver samtale har personene fått tilsendt mandatet og retningslinjene for granskingen samt en kort beskrivelse av hvilke temaer vi har ønsket å snakke om. De ansatte i Halden kommune ble pålagt av arbeidsgiver å møte til samtale med granskerne. Øvrige vitner har, med to unntak, samtykket til å snakke med granskerne, og har skrevet under skjema om samtykke til behandling av personopplysninger.

Samtalene ble i all hovedsak gjennomført ved fysisk møte mellom granskerne og vitnene. Under intervjuene var det minst to personer til stede fra granskernes side. De aller fleste intervjuene ble avholdt i Halden. Der det har vært vurdert som hensiktsmessig har granskerne også gjennomført

telefonintervjuer. Granskerne har i alt gjennomført fem referatførte telefonintervjuer, i tillegg til en lang rekke telefonsamtaler av mer praktisk art.

Granskerne har utarbeidet referat fra hvert intervju. Intervjupersonene har fått oversendt et utkast til referat, og er gitt mulighet til å kommentere innholdet for å sikre at referatet er dekkende for hva som ble sagt under intervjuet. Referatene fra samtalene er interne arbeidsdokumenter for granskingen, og er omfattet av granskernes fortrolighetsplikt i henhold til regler for god advokatskikk pkt. 2.3, jf. også lovverkets regler om advokaters taushetsplikt. Referatene er ikke inntatt i eller vedlagt denne rapporten, og vil ikke bli overlevert til kommunen. Vi har imidlertid enkelte steder henvist til opplysninger som er innhentet i samtalene.

Ved ett tilfelle har intervjupersonen i etterkant av intervjuet uttrykt misnøye med hvordan intervjuet ble gjennomført på. Vedkommende hadde også en rekke innvendinger til innholdet i granskernes utkast til referat. Intervjupersonens merknader til granskernes utkast til referat er, i likhet med merknader fra andre intervjupersoner, tatt hensyn til.

Underveis i granskingen har vi mottatt en rekke tips fra enkeltpersoner. Enkelte av disse tipsene har vært vurdert å ha betydning for granskingsarbeidet, og er fulgt opp på ulike måter, først og fremst gjennom at opplysningene er forsøkt verifisert ved samtale med aktuelle personer og de personene tipsene berører. Andre tips har vært vurdert å ligge utenfor granskernes mandat og er ikke fulgt opp fra granskernes side. Disse tipsene vil ikke bli videreformidlet til oppdragsgiver. Flere av de som har kontaktet oss har uttrykt frykt for represalier, og har av den grunn ikke ønsket at granskerne skal gå videre med opplysningene.

Mandatet fra kommunen, sammenholdt med varslene, tilsa at det skulle undersøkes om det var belegg for varslenes generelle påstander om mulige misligheter og rollesammenblanding fra en enhetsleder i kommunen. Undersøkelsesarbeidet ble rettet inn mot fire konkrete saker varslene nevner, som i hovedsak fant sted i perioden 2005–2007. For å sikre at ikke undersøkelsen og våre anbefalinger skulle gå glipp av vesentlige momenter, for å vurdere spørsmålene nå i 2013, var det etter vår oppfatning naturlig også å stille våre intervjuobjekter enkelte åpne kontrollspørsmål om granskingens tema. Hensikten med spørsmålene var å avdekke om den som ble intervjuet har kjennskap til eventuelle uregelmessigheter fra enhetslederens side, eller om det var sider ved hans måte å lede enheten på som kunne kaste lys over den mistillit varslene gir uttrykk for.

Enhetslederens advokat har innvendt at vi gjennom å stille åpne spørsmål knyttet til ledelse går ut over vårt mandat, og at dette i realiteten er en videreføring av personalsaken mot enhetslederen. Til dette er vår kommentar at våre undersøkelser kun retter seg mot en snever dimensjon av enhetslederens lederansvar, nemlig spørsmål knyttet til tillit til likebehandling, habilitet, åpenhet og å unngå misligheter i kommunen, noe som etter vår oppfatning ligger godt innenfor mandatet. Og, uansett syn på mandatets grenser, har kommunen selvsagt anledning til å undersøke om dens ledere støtter opp om sentrale prinsipper for god saksbehandling, og pålegge de ansatte å svare i den anledning. Kommunen har vært kjent med diskusjonen om vårt mandats grenser, og vi legger til grunn at oppdragsgiver anerkjenner vår tolkning av mandatet.

5.2 Særlig om enhetslederens medvirkning i granskingsarbeidet

5.2.1 Innledning

Påstandene i varslene retter seg i hovedsak mot enhetslederen, og han må utvilsomt anses som berørt i henhold til retningslinjene for granskingen. Enhetslederens medvirkning til å opplyse saken må anses som vesentlig, både med hensyn til sakens opplysning og for å ivareta hans personlige rett til kontradiksjon.

Det opprinnelig planlagte intervjuet med enhetslederen måtte avlyses, [REDACTED] [REDACTED] I den senere korrespondansen mellom granskerne og hans advokater har granskerne i atskillig utstrekning redegjort for spørsmål og påstander som har fremkommet. Granskerne har flere ganger gjentatt sitt ønske om en samtale med enhetslederen. Etter hvert ble det avklart at enhetslederen ikke ville møte oss, til tross for at han var gjort kjent med hvilke forhold som skulle tas opp, og til tross for at kommunen, som enhetslederens arbeidsgiver, hadde pålagt ham å møte til granskingen og svare på spørsmål. Enhetslederen har heller ikke ønsket å svare på konkrete skriftlige spørsmål om faktiske forhold som granskerne vurderte å legge til grunn i rapporten.

Spørsmålet om enhetslederens bidrag til granskingen har opptatt en ikke ubetydelig del av vårt arbeid, samtidig som det har vært viktig av hensyn til opplysningen av saken at han fremsetter sitt syn på de faktiske forholdene. Granskerne vil påpeke at korrespondansen med enhetslederens advokater har medført en vesentlig forsinkelse av prosessen, og bidratt til å øke arbeidsmengden ved undersøkelsen i betydelig grad. Sammen med behovet for å intervju et betydelig høyere antall personer enn forventet har det reelle, medgåtte timeforbruket vært ca. det dobbelte av det som ligger til grunn for kommunens bevilgning, og ca. tre ganger den opprinnelige bevilgningen vedtatt av formannskapet.

Vi skal derfor nedenfor redegjøre relativt grundig for korrespondansen mellom enhetslederens advokater og granskerne om dette og andre spørsmål av betydning for granskingsarbeidet.

5.2.2 Nærmere om korrespondansen mellom granskerne og enhetslederen

I likhet med øvrige ansatte i Halden kommune ble enhetslederen pålagt av kommunen å forklare seg for granskerne om virksomhetsrelaterte forhold. I brev av 21. august 2013 påberoper advokat Skaaraas vernet mot selvinkriminering som moment i begrunnelsen for at enhetslederen ikke bør stille til intervju. Vi besvarte dette med å henvise til Advokatforeningens retningslinjer der det heter:

"For ansatte vil den arbeidsrettslige lojalitetsplikt normalt innebære et krav om at den ansatte, etter instruksjon fra arbeidsgiveren, avgir forklaring til granskingsutvalget. Det antas at det ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett å pålegge ansatte å avgi forklaring til et granskingsutvalg nedsatt av arbeidsgiveren, se også den ovenfor nevnte artikkel av

prof. Henning Jakhelln i Rett og toleranse.⁶] På tilsvarende måte vil ansatte også kunne instrueres til å medvirke for å fremskaffe opplysninger, herunder dokumentasjon."

Enhetslederen har altså likevel nektet å stille til intervju med granskerne.

Halden kommune fastsatte mandatet for granskingen ved brev 16. mai 2013 til Advokatfirmaet Hjort DA. Samme dag sendte granskerne brev til enhetslederens advokater og orienterte om granskingen. Det ble gitt en overordnet beskrivelse av innholdet i varslene og gitt nærmere informasjon om enhetslederens plikter og rettigheter under granskingen. Vedlagt brevet fulgte kommunens mandat samt granskernes retningslinjer for granskingen.

I e-post 17. juni 2013 ble vi kjent med at advokat Thomas Berge i Advokatfirmaet Elden DA skulle bistå enhetslederen under granskingen. Advokat Berge kom med innspill om et antall personer som enhetslederen mente granskerne burde intervju. I etterfølgende e-postutveksling, mellom granskerne og advokat Berge, ble tidspunkt for intervju med enhetslederen fastsatt til 25. juni 2013. Under forberedelsen til intervjuet innså vi at det varsel som var sendt ut til enhetslederen 16. mai 2013, ga en for knapp angivelse av hvilke temaer vi ønsket å høre enhetslederens forklaring om. I forkant av det avtalte intervjuet, i e-post 24. juni 2013, meddelte vi derfor at vi også – i tillegg til de konkrete saksforholdene – ville stille spørsmål om enhetslederens lederskap knyttet til habilitet, transparens, og likebehandling.

Ved brev 25. juni 2013 orienterte advokat Berge om at enhetslederen [REDACTED] ikke kunne stille til det planlagte intervjuet denne dagen. Det fremgikk at enhetslederen fortsatt "vil medvirke til å bringe granskingen fremover så fort og langt det er [REDACTED] praktisk mulig". Dagen etter kom imidlertid et nytt brev fra Berge, der det ble fremholdt at de forholdene som i vår e-post 24. juni 2013 ble varslet tatt opp med enhetslederen i intervjuet, utgjorde "helt klart nye temaer og fagområder i forhold til dem som fremgår av mandatet". Det ble opplyst at det var "sterkt betenkelig" at det underveis i granskingen hadde skjedd en endring i granskingens omfang, som ikke var i tråd med Advokatforeningens retningslinjer og som griper inn på et område som allerede er gjenstand for rettslig behandling mellom en arbeidsgiver og arbeidstaker. Advokat Berge mente videre at det fremsto som "underlig og lite tillitvekkende" at dette ble brakt opp dagen før enhetslederen skulle intervjues.

I vårt brev 26. juni 2013 til advokat Berge fremholdt vi at vi ikke delte oppfatningen om at de aktuelle problemstillingene gikk utenfor granskingens mandat. Etter granskernes oppfatning hadde temaene sammenheng med påstandene i varslene om sammenblanding av roller, habilitet og misligheter. Vi mente det var "åpenbart riktig" i en slik gransking å stille åpne spørsmål om hvordan enhetslederen har forholdt seg til sitt lederansvar for de faglige problemstillingene som står sentralt i granskingen. Det fremgikk videre at granskerne, under forberedelsene til intervjuet med enhetslederen, hadde funnet det riktig å gi enhetslederen et forvarsel om at vi ville stille ham enkelte spørsmål rundt dette.

⁶ Henning Jakhelln, Arbeidstakeres rett og plikt til å meddele opplysninger om arbeidsforholdet til en granskingskommisjon, *Rett og toleranse*: Festskrift til Helge Johan Thue, 2007.

Ved advokat Berges brev 1. juli 2013 til granskerne ble det opplyst at det fortsatt var usikkert når enhetslederen ville [redacted] gjennomføre et intervju. Det gikk videre frem at enhetslederen understreket at "han er positivt innstilt til å belyse sakene korrekt og sannferdig, for å få frem fakta". Advokat Berge konstaterte også at granskerne hadde et helt annet syn enn enhetslederen når det gjaldt forståelsen av mandatet for granskingen.

I vårt brev 10. juli 2013 til advokat Berge fremholdt granskerne blant annet at det ikke er opp til enhetslederen å fastlegge rammen for hvilke forhold som skal granskes, og at granskerne må bygge på den forståelsen som de mener er riktig.

På vegne av enhetslederen sendte advokat Skaaraas og advokat Berge brev 31. juli 2013 til granskerne. Hovedbudskapet i brevet var at enhetslederen ikke så noen grunn til å stille til intervju med granskerne. Fra brevet hitsettes:

"Granskingen av Enhetslederen gjaldt opprinnelig to forhold: Undersøkelsen av anonym korrupsjonsanklage knyttet til tomtsalg, og misbruk av stilling overfor en av Haldens arkitekter. Begge forhold aktualiserer spørsmål om straffansvar.

Enhetslederen har forberedt seg på en gjennomgang av disse spørsmål. Han har vært bistått av advokat Elden vedr. det strafferettslige og advokat Skaaraas vedr. det forvaltningsrettslige.

Det ble avtalt møte med granskerne rett før ferien. Møtet lot seg ikke gjennomføre [redacted]

Dagen før møtet skulle avholdes, kom det frem at kommunen også ville granske Enhetslederen som leder. Som følge av utvidelsen av mandatet er de økonomiske rammene for granskingen økt fra kr. 500.000,- til kr. 750.000,-.

Med utvidelsen av mandatet dreier granskingen seg nå om Enhetslederens arbeid som mellomleder i kommunen – basert på uttalelser fra personer man ikke vet hvem er, og med et innhold vi ikke kjenner til. Det er umulig for Enhetslederen å forholde seg til et så generelt og lite presist mandat. Vi ønsker ikke å legitimere en slik prosess. Med den vending saken nå har fått, ser ikke Enhetslederen noen grunn til å stille til intervju."

Vi besvarte brevet 7. august 2013. I vårt brev fremgikk blant annet følgende:

"Det mandatet Halden kommune har gitt for granskingen er ikke endret. Granskingen skal omfatte en gjennomgang av det faktiske og rettslige grunnlaget for to anonyme varsler med anklager mot en enhetsleder i kommunen om mulige misligheter/sammenblanding av roller som myndighetsperson og privatperson. Innholdet i varslene omfatter mer enn omstendighetene rundt de tre eiendommene ved Grimsrød og forholdet til Halden arkitektkontor. De to varslene følger vedlagt dette brevet.

Vi har like fullt konsentrert våre undersøkelser rundt disse fire sakene, slik det fremgår av vår e-post 21. juni og vårt brev 26. juni 2013 til Dem. Disse konkrete sakene omhandler

imidlertid potensielt alvorlige forhold, og dreier seg om mulig sammenblanding av roller, spørsmål om habilitet, åpenhet, opptreden som leder og forholdet mellom administrasjon og politikere i kommunen. For at vi skal kunne utføre vårt oppdrag i henhold til mandatet, er det derfor nødvendig å stille enkelte spørsmål rundt disse temaene. Dette har vært en del av vårt arbeid fra første stund.

Det må bero på en misforståelse når det hevdes i brevet hit 31. juli 2013 at bakgrunnen for at de økonomiske rammene for granskingen ble økt var at mandatet ble utvidet. Som De bør være godt kjent med, var bakgrunnen for økningen av rammen utelukkende at arbeidet med granskingen hadde blitt mer omfattende enn først antatt. Dette hadde blant annet sammenheng med at flere personer enn først antatt måtte intervjues."

I vårt brev ble også enhetslederen sterkt anmodet om å stille opp på intervju, og det ble minnet om at kommunen hadde pålagt de ansatte å forklare seg om virksomhetsrelaterte forhold til granskerne. Enhetslederen ble innkalt til intervju 21. august 2013. Tidspunktet ble i vårt brev 13. august 2013 til advokat Berge endret til 23. august 2013.

Enhetslederen ønsket fortsatt ikke å møte til intervju. Begrunnelsen for dette er nærmere utdypet i brev fra advokat Skaaraas av 21. august 2013.

Ved brev 28. august 2013 fra Halden kommune ble enhetslederen igjen bedt om å møte til intervju med granskerne. Advokat Skaaraas svarte i brev 5. september 2013 at enhetslederen ville vurdere å stille til intervju under følgende forutsetninger:

- *"At de spørsmål granskerne ønsker svar på, oversendes i forkant*
- *At spørsmålene gjelder faktiske forhold*
- *At opplysninger som er av betydning for ham, og som granskerne vurderer å legge til grunn i rapporten, forelegges på tilsvarende måte*
- *At de får innsyn i de dokumenter de har bedt om, og at de også får svar på kravene om tilgang til opplysninger fra kommunen"*

Det ble også stilt som forutsetning at den endelige rapporten ikke gjøres offentlig uten enhetslederens samtykke, og at arbeidsgiver følger reglene i arbeidslivet.

Ved vårt brev 6. september 2013 til advokat Skaaraas ble det oversendt en liste over de spørsmålene som granskerne planla å stille til enhetslederen. I tråd med granskernes beslutning om å høre hans frie og upåvirkede forklaring ble det videre opplyst at:

"Opplysninger vi har mottatt gjennom samtaler med vitner vil av hensyn til undersøkelsene bli forelagt ham under intervjuet. Relevante, offentlige saksdokumenter innhentet fra kommunen vil likeledes bli forelagt Enhetslederen i møtet, hvis det er behov for det."

Det ble videre foreslått nytt tidspunkt for intervju, 16. september 2013.

Gjennom våre undersøkelser av salget av gnr 69 / bnr 490-493, og tilhørende sak om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, jf. vår gjennomgang av denne saken nedenfor i pkt. 7, fremgikk det

av saksdokumentene at advokat Skaaraas hadde representert Halden Arkitektkontor AS i forbindelse med søknaden om dispensasjon. Advokat Skaaraas hadde i brevs form argumentert for at kommunen måtte omgjøre sin beslutning om å overføre saksforberedelsen fra Halden kommune til Fredrikstad kommune. For granskerne har det vært et sentralt spørsmål om det var enhetslederen selv, og ikke Halden Arkitektkontor, som tok initiativet til å bringe advokaten inn i saken for å motarbeide overføringen av saksforberedelsen til Fredrikstad. Advokat Skaaraas var derfor et mulig vitne i den forbindelse. I vårt brev 11. september 2013 til enhetslederens advokater opplyste vi på denne bakgrunn at vi ikke anså det som ønskelig at advokat Skaaraas var til stede under intervjuet av enhetslederen. Vår begrunnelse for dette ble nærmere utdypet i brev 16. september 2013.

Advokat Skaaraas meddelte i brev 13. september 2013 at enhetslederen ikke fant det riktig å stille til intervjuet 16. september. I brev fra advokat Skaaraas samme dag til kommunen går det frem at enhetslederen *"ikke finner det riktig å møte til intervju med granskerne mandag, all den stund de forutsetninger som er lagt til grunn i vårt brev 05.09.2013 fortsatt ikke er besvart tilfredsstillende."*

I samråd med oppdragsgiver ble det etter dette besluttet å fullføre granskingen uten at et intervju med enhetslederen var avholdt.

Etter at vår analyse av faktum var ferdig ga vi i brev 14. oktober 2013 enhetslederen innsyn i de påstander om faktiske forhold som var fremsatt av andre, som vi vurderte som kritikkverdige og som vi ønsket å legge til grunn i rapporten, og vi ga ham frist til 18. oktober 2013 med å kommentere dette. I brev av 18. oktober 2011 skrev advokat Skaaras at hans klient ikke ønsket å kommentere det han omtalte som de *"uriktige påstandene som tilsynelatende har fremkommet."*

Granskerne har vurdert inngående om det vil være forsvarlig å utarbeide en endelig rapport, uten enhetslederens medvirkning, til å opplyse de faktiske forholdene.

For granskerne var det sterkt ønskelig å høre enhetslederens frie forklaring om de sakene varslene omhandlet, og om det som hadde fremkommet gjennom våre undersøkelser. En fri forklaring anses generelt for å ha høyere bevisverdi enn en som er tilpasset forklaringer fra andre. Dette var bakgrunnen for at vi i utgangspunktet ikke fant det forsvarlig å underrette ham om opplysninger vi hadde mottatt fra personer vi hadde intervjuet, forut for hans forventede forklaring til granskerne. Intensjonen var å foreholde enhetslederen faktiske opplysninger av betydning for ham i intervjuet. Vi vurderte dette som forsvarlig av flere grunner. For det første dreide det seg om rene faktiske forhold om saker enhetslederen må antas å kjenne godt. For det andre ville enhetslederen fått anledning til å korrigere og supplere granskernes referat fra intervjuet. For det tredje skulle enhetslederen være representert ved advokat, for å bidra til å sikre hans rettigheter under intervjuet. Endelig ville det vært mulig for enhetslederen å be om å få komme tilbake med ytterligere opplysninger, dersom det for eksempel var forhold han ikke husket. Vi viser også til at enhetslederen må antas å ha alminnelig tilgang til saksdokumentene fra byggesakene i kommunen.

Etter vår vurdering ville enhetslederens kontradiktoriske rettigheter bli tilstrekkelig ivaretatt, ved at han ble foreholdt faktiske opplysninger av betydning for ham i en samtale med granskerne.

Enhetslederen har fått tilbud om å bli foreholdt faktiske opplysninger av betydning for ham, på en måte som etter vår vurdering både ville ivareta hensynet til hans rettssikkerhetsgarantier og hensynet til en forsvarlig gjennomføring av undersøkelsen. Dette er etter vårt skjønn i tråd med Advokatforeningens retningslinjer. Det nevnes i denne forbindelse at denne fremgangsmåten også er i tråd med forslagene og vurderingene i NOU 2009:9.⁷

På denne bakgrunn har granskerne vurdert det som forsvarlig å utarbeide endelig rapport uten enhetslederens medvirkning.

6 UTBYGGING AV 9 BOENHETER PÅ GRIMSRØDHØGDA 56 OG 58 ("RUSTVERNTOMTA")

6.1 Innledning

Grimsrødhøgda 56 og 58, som også kalles "rustverntomta", ble i 2005 tillatt utbygd med ni boenheter. Grimsrødhøgda 56 og 58 er en nabotomt til Grimsrød gård, som eies av enhetslederens ektefelle. Det går ikke klart frem av varselet hva som konkret hevdes å være kritikkverdig ved denne saken, men det har vært antydning at enhetslederen bidro til at denne saken ble forskjellsbehandlet i negativ retning sammenlignet med en sak om utbygging av tolv boenheter på nabotomten, som ble skilt ut og solgt fra ektefellens gård (se nedenfor pkt. 7). Granskerne har undersøkt kommunens behandling av saken, og om enhetslederen involverte seg i saksbehandlingen, til tross for at han hadde erklært seg som inhabil.

6.2 Tidligere byggesaker fra 2001 og 2003

I 2001 søkte den daværende eieren av tomten om bruksendring, sammenføyning og utbygging av Grimsrødhøgda 56 og 58. Tomtene var tidligere eid av enhetslederens svigermor, men ble solgt i 1982 med tinglyst servitutt om bebyggelse. Av skjøtet fremgikk følgende: *"Ifølge kjøpekontrakt og delingsplan kan kun et mindre areal i eiendommens sydvestre hjørne bebygges"*.

Etter å ha mottatt nabovarsel om tiltaket, sendte enhetslederen og hans ektefelle brev 3. desember 2001 til Halden kommune. Det fremgår av brevet at enhetslederen mente at det ikke var adgang til å foreta den foreslåtte utbyggingen av tomten, på grunn av den tinglyste heftelsen. Videre stilte enhetslederen seg kritisk til at bruken av tomten ble foreslått endret fra industri/lager til boliger. Granskerne har ikke funnet dokumentasjon eller opplysninger om hva som skjedde med denne byggesaken.

Ny byggesak for de samme tomtene ble inngitt i 2003. Tiltakshaver ønsket å bygge ut området med ni boenheter. I henhold til reguleringsplanen gjaldt det et krav om at det skulle utarbeides bebyggelsesplan for tiltaket. Tiltakshaver søkte om dispensasjon fra kravet om bebyggelsesplan, jf. brev 18. februar 2003. Halden kommune innvilget dispensasjonssøknaden i brev 30. april 2003. Dispensasjonsvedtaket ble truffet administrativt.

⁷ NOU 2009:9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner kapittel 27.3.3

I juni 2003 ble tomten overdratt til ny eier. Senere samme år inngikk eieren avtale med enhetslederens ektefelle om rett til tilkobling av vann og kloakk over eiendommen på Grimsrødhøgda 56. Avtalen er tinglyst 30. januar 2004. Samme dag ble den tinglyste heftelsen som begrenset byggemuligheten, jf. ovenfor, slettet. I henhold til avtalen ble eier av Grimsrød gård gitt vederlagsfri rett til tilkobling av vann og kloakk samt rett og plikt til vedlikehold og reparasjon av disse.

Tiltakshaver trakk søknaden om rammetillatelse i brev 25. januar 2005 til Halden kommune. Årsaken var at grunneieren hadde besluttet å selge tomtene til tiltakshaver. I brevet het det: *"Jeg ber herved om å få søknaden tilsendt tilbake"* og *"Jeg har ikke noe i mot at søknaden makuleres"*. I brev 2. februar 2005 svarte kommunen at *"Vi har møtekommet Deres ønske"* og at *"[s]amtligge søknadsdokumenter er nå makulert, og saken er avsluttet og slettet i vårt arkivsystem"*. Det kan fremstå som at initiativet til makulering av saksdokumentene kom fra kommunen, jf. at tiltakshaver ga uttrykk for at han *"ikke har noe i mot"* at søknaden makuleres. Slik makulering antas å være i strid med arkivlovens bestemmelser.

6.3 Søknaden om rammetillatelse

Tiltakshaver søkte om rammetillatelse 19. april 2005. Søknaden gjaldt oppføring av ni boenheter med garasjer. Det ble opplyst i søknaden at tillatt utnyttelsesgrad i gjeldende arealplan for eiendommen var 20 % bebygd areal (BYA). Beregnet grad av utnytting i tiltaket var satt til 20 %.

Søknadene ble sendt inn og behandlet av kommunen i samme periode som utbyggingen av tolv boenheter på nabotomtene, som ble solgt fra Grimsrød gård. Vi viser til vår gjennomgang av denne saken nedenfor under pkt. 7. I denne forbindelse oppdaget tiltakshaver at det på nabotomtene ble lagt opp til utbygging av enklere - og for utbygger mer lønnsomme - boenheter. Tiltakshaver har opplyst til granskerne at han da tok kontakt med enhetslederen, for å høre om det kunne være mulig å foreta en tilsvarende utbygging på Grimsrødhøgda 56 og 58. Dette ville gi bedre lønnsomhet i prosjektet. I intervju med granskerne er det hevdet at enhetslederen da skal ha sagt til tiltakshaver at *"det kan du bare glemme"*, eller lignende. På bakgrunn av denne tilbagemeldingen la tiltakshaver til grunn at det ville være formålsløst å sende ny og endret søknad til kommunen.

Enhetslederens ektefelle hadde privatrettslige interesser i utbyggingen på Grimsrødhøgda 56 og 58. Hun var for det første eier av nabotomten Grimsrød gård. Videre var hun på det tidspunktet også eier av nabotomtene, der det senere ble bygget ut tolv boenheter. Endelig hadde hun en tinglyst servitut knyttet til vann- og avløpsledninger. Dette er forhold som gjorde enhetslederen åpenbart inhabil til å delta i behandlingen av saken i kommunen.

Enhetslederen varslet i e-post 16. mai 2005 sin overordnede, kommunalsjef teknisk, om inhabiliteten. E-posten hadde følgende ordlyd:

"Ottar Gundersen!

For ordens skyld bekreftes det på denne måte at jeg i forrige uke leverte til deg, for videre behandling, søknad om utbygging av "rustverntomta" på Grimsrødhøgda, med ni boliger.

Tiltakshaver er byggm. [tiltakshaver]. Min kone har privatrettslige forhold knyttet til denne tomte."

I en e-post 13. juni 2005 fra Ottar Gundersen til saksbehandler Øystein Gaulin fremgår følgende:

"Jeg legger resten av saken til Bjørn, så får dere gjøre klar deres saksbehandling på vanlig måte, gjerne ekstra objektivt! Det er mye oppmerksomhet rundt dette, så i forhold til habilitet er det jeg som tar endelig avgjørelse, og enhetsleder bør ikke involveres i saken."

Slik saken er opplyst for granskerne, fremstår det som at enhetslederen likevel har vært noe involvert i saksbehandlingen i kommunen. I forbindelse med byggesaken sendte tiltakshaver inn søknad om tillatelse til VVS-installasjon 19. april 2005. Søknaden er registrert mottatt i kommunen 25. april 2005. Det er festet to gule lapper på saksmappen. Den ene er datert 4. mai 2005 og lyder:

"[Enhetsleder] har gitt beskjed om at denne saken skal avventes inntil videre".

Den andre lappen er datert 9. juni 2005 og lyder:

"Snakket med Ottar Gundersen vedr. saken. – avventes inntil videre".

Det er uklart for granskerne hvorfor enhetslederen skal ha gitt beskjed om at saken skulle "avventes inntil videre". På dette tidspunktet hadde søknaden fra tiltakshaver kommet inn, og enhetslederen hadde erklært seg inhabil til å delta i saksbehandlingen.

Administrasjonen i Halden kommune utarbeidet et brev 13. juni 2005, der søknaden om rammetillatelse ble innvilget. Vi legger til grunn at dette brevet var et utkast, som ikke ble sendt til tiltakshaver. Når det gjaldt krav om bebyggelsesplan, ble det i brevet vist til vedtaket fra 30. april 2003, hvor det ble gitt dispensasjon fra kravet. Vedtaket 30. april 2003 bygget på søknadspapirer som senere ble makulert, antakelig i februar 2005, og som granskerne følgelig ikke har hatt tilgang til.

Søknaden om rammetillatelse ble fremlagt for Utvalg for plan, miljø og landbruk (UPML) og behandlet i utvalgsmøte 4. juli 2005. Saken ble behandlet i samme møte som saken som gjaldt utbyggingen av tolv boenheter på nabotomtene, jf. nedenfor pkt. 7. Utvalget traff vedtak i samsvar med administrasjonens forslag til vedtak. Igangsettingstillatelse for tiltaket ble gitt ved administrasjonens brev 5. juli 2005. Senere ble det gitt igangsettingstillatelse for riving, grunnarbeider, terrengarbeider og veianlegg i brev 30. august 2005. Av vedtaksbrevet fremgår det at saken er avgjort av enhetslederen og forberedt av en saksbehandler. Saksbehandler har underskrevet "for" enhetslederen.

6.4 Pålegg om stans i anleggsarbeidene

Tiltakshaver har opplyst til granskerne at enhetslederen dukket opp på byggeplassen etter at grunnarbeidene på tomten hadde startet. Ifølge tiltakshaver understreket enhetslederen at han var der i egenskap av nabo. Enhetslederen ga beskjed til tiltakshaver om at byggearbeidene måtte

stanses, fordi boligene ville bli liggende for høyt i terrenget. Tiltakshaver oppfattet det slik at enhetslederen ikke bare uttalte seg som nabo, men også i kraft av sin posisjon som enhetsleder i kommunen. På denne bakgrunn valgte tiltakshaver å etterkomme enhetslederens ønske, siden han ikke ønsket uheldige konsekvenser for virksomheten.

Tiltakshaver mottok deretter brev fra kommunen 19. september 2005. Kommunen påla stans i anleggsarbeidene, som følge av unødvendig oppfylling av terrenget. Det fremgikk ikke av brevet, og ikke av sakens dokumenter for øvrig, hva som var bakgrunnen for at kommunen traff et slikt vedtak, for eksempel om det hadde kommet innsigelser fra naboer. Kommunen mente uansett at høyden på de enkelte betongplatene (gulv) ville komme for høyt. Det ble ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor man anså gulvnivåene for å bli liggende for høyt.

Konsekvensen av kommunens vedtak var at tiltakshaver måtte senke høyden på platået for to av husene, og sende inn *"terrenglinjer som viser forholdet mellom eksisterende terreng, det nye terrenget og grunnmurs-/sokkelhøyden i forhold til dette"*. Tiltakshaver sendte en utfyllende beskrivelse av prosjektet 21. september 2005 samt nye tegninger 1. oktober 2005. Kommunen godkjente høydene ved brev 3. oktober 2005, og anleggsvirksomheten kunne da starte opp igjen. Ferdigattest ble gitt 6. juni 2006.

6.5 Granskernes vurderinger

Dokumentasjonen viser at enhetslederen og hans ektefelle i utgangspunktet motsatte seg utbyggingen av Grimsrødhøgda 56 og 58. Etter at tomten ble solgt i 2003, ble den negative servitutten om bebyggelse slettet, og erstattet av en servitut om adgang til å anlegge ledninger for vann og avløp til fordel for Grimsrød gård. Enhetslederen eller ektefellen hadde ikke formelle innsigelser til utbyggingen etter dette tidspunktet. Motstanden mot utbyggingen var altså basert på en avtalefestet rettighet, og granskerne finner ikke noe påfallende ved dette. Videre kan granskerne ikke se noe kritikkverdig i at den negative servitutten ble slettet, og at det i stedet ble gitt rett til vann og avløp. Granskerne antar at dette hadde sammenheng med fremtidige planer for utbygging av tilstøtende arealer.

Det er på det rene at enhetslederen var inhabil i saken, noe han også ga beskjed om. Granskerne har undersøkt om enhetslederen likevel involverte seg i, eller påvirket saksbehandlingen i kommunen, til tross for inhabiliteten. I hovedsak har granskerne ikke funnet belegg for en slik påstand. Våre undersøkelser har imidlertid avdekket noen forhold som etter vår oppfatning må anses som kritikkverdige fra enhetslederens side.

Granskerne fester lit til tiltakshavers forklaring om at enhetslederen svarte *"det kan du bare glemme"* eller lignende da han tok kontakt for å høre om det kunne være mulig å oppføre enklere boenheter på Grimsrødhøgda 56 og 58. Granskerne oppfatter at enhetslederen ved dette reelt sett involverte seg i saken på en måte som er vanskelig å forene med at han anså seg som inhabil. Utsagnet fra enhetslederen fikk som konsekvens at tiltakshaver unnlot å endre søknaden, og at han avfant seg med at han måtte bygge i henhold til den opprinnelige planen. Granskerne anser det som klart kritikkverdig, dersom det medfører riktighet, at enhetslederen tok stilling til tiltakshavers henvendelse. Enhetslederen burde i stedet henvist tiltakshaver til habile personer i kommunen, som så kunne gitt nødvendig veiledning og avklaringer, eventuelt gjennom en forhåndskonferanse.

Når tiltakshaver unnlot å gå videre med saken, skyldtes det at han anså saken som avgjort, i og med enhetslederens negative holdning og sett hen til hans posisjon i kommunen.

Når det gjelder høydenivået på boligene, finner vi det sannsynlig at enhetslederen først tok kontakt med tiltakshaver for å be ham om å stanse arbeidene. Innsigelser mot byggehøyde kan være legitimt fra en nabo, og tiltakshaver har opplyst at enhetslederen presiserte at han henvendte seg i denne egenskap. Vi mener også at det er sannsynlig at det var enhetslederen som varslet kommunen om at boligene ville bli liggende for høyt. Det er imidlertid ikke spor etter en slik varsling i saksdokumentene, noe som etter vår oppfatning ville være påkrevet for en tillitvekkende håndtering av den potensielle rollekonflikten mellom enhetslederens private interesser og posisjon i kommunen. Denne posisjonen kan ha vært medvirkende til at kommunen ga pålegg om at høydenivået måtte justeres. Det vises til at kommunen i pålegget til tiltakshaver ikke ga noen nærmere begrunnelse for hvorfor nivået måtte justeres, utover at boligene ville bli liggende for høyt. Det er heller ikke opplyst i saksdokumentene hvordan kommunen ble kjent med at boligene ville bli liggende for høyt. Manglende skriftlighet er i denne saken uryddig, og åpner for spekulasjoner om rollesammenblanding.

7 UTVIKLING AV 12 BOENHETER PÅ GRIMSRØDHØGDA

7.1 Innledning

I 2005 ble fire tomter (gnr 69 / bnr 490-493) solgt fra enhetslederens ektefelle til tiltakshaver. Avtalt kjøpesum for tomtene var kr 1 900 000. Kjøpekontrakt ble inngått 17. august 2005 med overtakelse 1. september 2005. Tomtene ble sammenføyd og bebyggt med tolv boenheter (to- og tremannsboliger og garasjer).

I forbindelse med behandlingen av søknad fra tiltakshaver om dispensasjon fra plankravet i kommuneplanens arealdel var det kjent at enhetslederen hadde private interesser i saken. Saken ble derfor foreslått overført til forberedende behandling i Fredrikstad kommune. Forslaget møtte betydelig motstand fra tiltakshaversiden, og saken endte opp med å bli forberedt av Halden kommune. I behandlingen ble det videre anbefalt fra administrasjonen at det ikke burde gis dispensasjon fra kommuneplanens krav til bebyggelsesplan. Den administrative anbefalingen ble imidlertid endret av kommunens planutvalg, som traff vedtak om å gi dispensasjon. Det foreligger ikke noen skriftlig begrunnelse for dispensasjonsvedtaket.

Det har også vært hevdet at enhetslederen mottok personlige fordeler i forbindelse med saken, ved at vann- og avløpsledninger til en tiliggende tomt som tilhørte enhetslederens ektefelle ble etablert av tiltakshaver, uten at det ble betalt vederlag for dette. I varselet er det hevdet at prisen for tomtene hadde nær sammenheng med hvor mange boenheter som kunne bygges og at enhetslederen i egenskap av enhetsleder påvirket utfallet av saken, og derigjennom vederlaget som skulle betales for tomtene.

Vi har undersøkt om byggesaken ble behandlet korrekt, og om behandlingen var objektiv og upåvirket av enhetslederens personlige interesse i saken.

7.2 **Avtale datert 23. februar 2005**

Granskerne har mottatt kopi av kjøpekontrakten for tomtene. Kontrakten er inngått mellom enhetslederens ektefelle og tiltakshaver, og er datert 17. august 2005. I kjøpekontrakten er det imidlertid vist til en annen avtale mellom partene, som skal være datert 23. februar 2005. Om denne heter det i kjøpekontrakten:

"Denne kjøpekontrakt er utarbeidet med utgangspunkt i avtale mellom partene datert 23.2.2005. Avtalen er del av denne kontrakt. I henhold til avtalens punkt 3 gis tomtene rett til bruksrett og vedlikeholdsplikt til felles atkomstvei gnr 69 bnr 494 i Halden kommune. Bruksretten og vedlikeholdsplikten blir tinglyst i eiendommen."

Det fremgår videre at avtalen datert 23. februar 2005 fulgte som bilag til kjøpekontrakten. Avtalen datert 23. februar 2005 vil i det videre til dels bli benevnt "februar-avtalen".

Granskerne har bedt om få innsyn i februar-avtalen. Vi har fått opplyst at megleren har den i sitt arkiv. Megleren er avskåret fra å utlevere avtalen uten samtykke fra partene. Tiltakshaver har opplyst at de ikke er i besittelse av avtalen, men har samtykket i at megleren utleverer den til granskerne.

Granskerne har bedt om samtykke fra enhetslederens ektefelle til utlevering av februar-avtalen, men anmodningen ble avslått i brev 21. juni 2013 fra advokat Thomas Berge.

I motsetning til domstolene har granskerne ikke mulighet for å gi noe formelt og rettslig bindende pålegg om dokumentfremleggelse. Vi har derfor måttet vurdere saksforholdet uten kunnskap om innholdet av avtalen datert 23. februar 2005. Granskerne legger til grunn at avtalen er relevant for saken. Utgangspunktet for avtalen må nødvendigvis ha vært at partenes hensikt var at tomtene skulle overdras til tiltakshaver, og deretter bebygges.

Om februar-avtalen var en intensjonsavtale uten rettslige forpliktelser, eller om den var rettslig bindende, eventuelt en opsjonsavtale, kan granskerne ikke ha noen sikker oppfatning om. Videre er granskerne ikke kjent med om kjøpesummen var fastsatt i februar-avtalen, og eventuelt gjort avhengig av hvor mange boenheter som skulle kunne bygges på tomtene og /eller fremdriften i saken, eller om kjøpesummen først ble fastsatt senere. Etter granskernes oppfatning fremstår det som usannsynlig at den økonomiske interessen i tomtene ble overført til tiltakshaver, i og med februar-avtalen.

7.3 **Tiltakshavers søknad om dispensasjon fra kravet om bebyggelsesplan i mars 2005**

Tiltakshaver kontaktet en konsulent for utarbeidelse av tekniske tegninger, prosjektering og håndtering av søknadsprosessen, og vi har fått opplyst at tiltakshaver selv var lite involvert i søknadsprosessen. Det forelå ikke reguleringsplan for hele området, og etter kommuneplanens arealdel § 2.5 b var det et krav om utarbeidelse av bebyggelsesplan i eksisterende byggeområder, blant annet ved tiltak som omhandlet mer enn tre boliger. En annen konsulent, Halden Arkitektkontor AS, ble brakt inn i saken for å søke om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel

på vegne av tiltakshaver. Søknaden ble sendt inn 4. mars 2005, med andre ord fire måneder før kjøpsavtalen. Dispensasjonssøknaden gjaldt arealdelens krav om utarbeidelse av bebyggelsesplan. Søknaden om dispensasjon ble begrunnet med at vesentlige deler av området allerede inngikk i ny reguleringsplan utarbeidet av Halden kommune (Grimsrødhøgda FV 921 g/s-vei).

Halden kommune v/rådmannen sendte 29. mars 2005 anmodning til Fredrikstad kommune om bistand til saksforberedelse i behandlingen av dispensasjonssøknaden. Bakgrunnen var i brevet opplyst å være at enhetslederen "har erklært seg inhabil".

Vi har bedt om innsyn i e-postkorrespondansen til juridisk rådgiver i rådmannens sekretariat, som i utgangspunktet hadde ansvaret for å forberede saken og som undertegnet brevet til Fredrikstad kommune sammen med rådmannen. Kommunen som arbeidsgiver har pålagt ham å utlevere relevante e-poster fra denne perioden. Vi har fått tilgang til flere e-poster av interesse for saken. Når det gjelder den nærmere bakgrunnen for at kommunen ønsket at Fredrikstad kommune skulle stå for saksforberedelsen, har vi fått tilgang til en intern e-post 16. mars 2005 fra den juridiske rådgiveren til rådmannen om dette spørsmålet. Fra e-posten hitsettes blant annet følgende:

"07.03.05 innkommer søknad om dispensasjon fra plankrav i kommuneplanens arealdel datert 04.03.05 fra Halden Arkitektkontor pva. Byggefirma [tiltakshaver]. Kona til [enhetslederen] [...] er hjemmelført grunneier på samtlige av de 4 fradelte tomter som skal bygges ut med 5 rekkehuskomplekser inneholdende opplyst 12 leiligheter. [Enhetslederen] tar saken opp med meg straks og erklærer seg inhabil. [Enhetslederen] er klart inhabil fordi han er gift med part i saken. Fvl. § 6, tredje ledd bestemmer videre at om den overordnede tj.mann er inhabil så kan avgjørelse heller ikke treffes av en direkte underordnet tj.mann i samme forvaltningsorgan. Vi tenkte først litt på å la [en annen saksbehandler] saksforberede saken for så å oversende den til oss for avgjørelse (les: innstilling til utvalgsbehandlingen) fra rådmannen – som er en mulighet loven åpner for. Det synes klart at dette ikke er en sak som kan tas på delegasjon – den er av prinsipiell art.

Etter en kort samtale med [en saksbehandler] og deretter [enhetslederen] kom jeg fort til at denne saken er det utilrådelig i det hele å behandle i plan- og byggesaksavdelingen – dertil er forholdene for små. Jeg besluttet at rådmannskontoret (RAD-ADM) overtar hele saken, og tenkte at jeg kunne saksforberede den, med signing fra rådmann. Jeg har jobbet litt med saken nå, og kommet til at den iallfall ikke er en glassklar sak om dispensasjon – saken byr på tvil. Jeg har i dag vært og besøkt siv.ark. [arkitekten] for å drøfte saken litt underhånden. Hovedårsaken til at man søker dispensasjon fra kravet til bebyggelsesplan er tiden det tar å behandle en slik. Jeg sier til ham at hva med presedensvirkningen – om kommuneplanens far [arkitekten,vår anm.] og kona til kommunens plan- og byggesjef får en slik dispensasjon, hva da med neste søknad om dispensasjon fra dette kravet som han selv har satt inn i planbestemmelsene?

For et par år tilbake var jeg inni en ganske kraftig brudulje med [enhetslederen] som privatperson om byggingen av Gimle skole. Jeg føler meg ikke komfortabel med å ta en ny mulig konflikt med en ansatt vi er nødt til å ha et godt samarbeidsforhold til internt. Ryktet om at vi forfordeler våre egne er meget lett å spre her i byen. Jeg føler meg således ikke

lenger komfortabel med at noen i Halden kommune saksforbereder denne saken. Det beste må være å få noen utenforstående til å gjøre det – slik at vi blir helt rene på dette feltet.

...

Forslaget mitt er altså at vi sender saksforberedelsen av denne saken ut av huset."

Rådmannen besvarte e-posten ved e-post 22. mars 2005, der det blant annet fremgikk følgende:

"Jeg støtter din/deres vurdering om å saksbehandle denne saken eksternt. For øvrig er det helt greit å bli orientert om tidligere saker og omkringliggende forhold. Denne saken må likevel behandles utelukkende basert på sakens egne fakta. For øvrig er det slik jeg oppfatter det et ikke ubetydelig tidspress i saken bl.a. fordi det opplyses at denne saken ikke ble registrert inn før ca 14 dager etter at tiltakshaver hadde sendt saken. Tiltakshaver har tatt sikte på å få saken opp i UPML den 11.04. det betyr at den må være klar for gjennomlesning av rådmannen egentlig i dag (etter planen for saksforberedelse). Ny frist settes derfor til 31.03.2005 innen kl 1200."

Bakgrunnen for at saksforberedelsen skulle utføres av Fredrikstad kommune var altså enhetslederens habilitet, kombinert med en antakelse om at en saksforberedelse internt i Halden kommune kunne bidra til å svekke tilliten til avgjørelsen utad.

Ut fra anmodningen fra Halden kommune 29. mars 2005 skulle oppdraget til Fredrikstad kommune gå ut på at de

"saksbehandlet søknaden frem til saksfremlegg med innstilling for fremlegging i vårt faste utvalg for plansaker (Utvalg for plan, miljø og landbruk)."

I henvendelsen ble det også lagt ved en sammenlignbar sak fra et byggeområde ved siden av. Vi legger til grunn at denne saken gjaldt dispensasjonen fra bebyggelsesplanen for "rustverntomta", se over under pkt. 6.

Brevet 29. mars 2005 til Fredrikstad kommune ble sendt i kopi til Halden Arkitektkontor.

Vi har fått tilgang til arkitektkontorets telefonlogg for den aktuelle perioden. I loggen er telefonsamtaler ført inn, med angivelse av hvem samtalen var med, hvem som ringte, hvilken dato samtalen fant sted og en stikkordsmessig beskrivelse av hva samtalen gjaldt. Av telefonloggen fremgår det at enhetslederen 29. mars 2005 tok kontakt med arkitekten per telefon og orienterte om at saken var oversendt til Fredrikstad kommune. I telefonloggen for 29. mars 2005 heter det: "Div. vedr. at saken er sendt Fredrikstad". Det er ukjent for oss hvordan enhetslederen hadde blitt klar over at saken skulle behandles i en annen kommune.

I telefonsamtale 30. mars 2005 tok Halden arkitektkontor kontakt med advokat Helge Skaaraas. Advokat Skaaraas skulle sende brev til Halden kommune. Enhetslederen ble orientert om dette samme dag. I brev 31. mars 2005 argumenterte advokat Skaaraas mot at saken skulle overføres til Fredrikstad kommune. Han oppga at han representerte Halden Arkitektkontor. Advokat Skaaraas

viste til at Halden kommune ikke kunne anses avskåret fra å behandle saken, bare fordi enhetslederen var inhabil. Videre ble det gjort gjeldende at rådmannen ikke hadde kompetanse til å overføre saken til et "sideordnet forvaltningsorgan". Brevet ble sendt i kopi til arkitektkontoret.

Dokumentasjon vi har mottatt fra Halden Arkitektkontor viser at brevet ble oversendt fra advokat Skaaraas til enhetslederen til orientering. Det fremgår imidlertid ikke av brevet fra Skaaraas til kommunen at det også ble sendt i kopi til enhetslederen, og det er heller ikke noe annet i kommunens saksdokumenter som tyder på at det var kontakt mellom Halden arkitektkontor og / eller Skaaraas på den ene siden og enhetslederen på den andre siden, verken da, eller for øvrig i forbindelse med saken. Granskerne er ikke kjent med hvem som dekket advokat Skaaraas' krav på salær. Det er imidlertid opplyst at kravet ikke ble dekket av Halden Arkitektkontor, som advokat Skaaraas oppga at han representerte.

Når det gjelder spørsmålet om det var enhetslederen eller Halden Arkitektkontor som tok initiativet til å bringe advokat Skaaraas inn i saken, viser vi til en e-post sendt 6. april 2005 fra den juridiske rådgiveren til saksbehandleren i Fredrikstad kommune:

"Hei. Du har sikkert registrert at vi til slutt valgte å oversende den nevnte sak på mer offisielt vis. Jeg har prøvd å ringe dere (deg og bygningssjefen) et par ganger uten å få napp. Lurte egentlig bare på en kort tilbakemelding – og særlig da om dere tar oppdraget idet dette jo ikke var helt klarlagt på forhånd. Til orientering må jeg vel også nevne at vår mann ikke helt liker det vi har gjort, og har sendt vår felles venn advokaten i strupen på meg – i brevs form." (vår understreking)

Den juridiske rådgiveren har forklart at "vår mann" er en henvisning til enhetslederen. Opplysningene i denne e-posten styrker inntrykket av at det var enhetslederen som ikke ønsket at saken skulle forberedes av Fredrikstad kommune, og at det var han som tok initiativet til å bringe advokat Skaaraas inn i saken for å motarbeide og motvirke dette.

Halden Arkitektkontor etterlyste svar på søknaden om dispensasjon i brev 19. april 2005. Det ble vist til at det hadde gått én og en halv måned siden søknaden ble fremmet, og at arkitektkontoret ikke hadde fått noen avgjørelse eller noen tilbakemelding fra Halden kommune. Arkitektkontoret anmodet om å få opplyst hvor saken sto, og når avgjørelse kunne ventes.

I dagene etter purringen mottok arkitektkontoret en rekke telefonsamtaler fra enhetslederen. Følgende fremgår av arkitektkontorets telefonlogg for de aktuelle dagene:

- 20/4 inn (2 x) – [enhetsleder] – "Rådm. har ikke svart. Har reist bort."
- 20/4 inn – [enhetsleder] – "Sven har ikke hørt noe fra Pedersen"
- 20/4 inn – [enhetsleder] – "Vurdere at jeg og [representant for tiltakshaver] skal gå i avisa"
- 21/4 inn – [enhetsleder] – "Ikke gå i avisa. Holde igjen"
- 26/4-05 inn – [enhetsleder] – "Hørt noe? Nei"
- 27/4-05 inn – [enhetsleder] – "[Tiltakshaver] kan mer. Purre [vår merknad: utydelig]"
- 28/4-05 inn – [enhetsleder] – "Ring Per Bjørn Homstvedt? Nei"
- 29/4-05 inn – [enhetsleder] – "Rådmannen henter saken tilbake"

Når det ovenfor står "inn", betyr dette at samtalen er registrert som en innkommende samtale i telefonloggen. Per-Bjørn Homstvedt var kontaktperson for saken i Fredrikstad kommune. I telefonsamtalen 29. april 2005 var det altså enhetslederen som informerte arkitektkontoret om at "rådmannen henter saken tilbake" fra Fredrikstad. Vi har ikke funnet noe dokument i saken, der Halden kommune orienterer arkitektkontoret eller andre på tiltakshaversiden om dette. Et vitne har forklart at han kjenner til at enhetslederen, før saken ble "hentet tilbake" av rådmannen, skal ha hatt et møte med rådmannen om dette. Vi har ikke fått muligheten til avklare dette med enhetslederen eller den tidligere rådmannen. Verken enhetslederen eller den tidligere rådmannen har ønsket å møte granskerne til intervju. Den tidligere rådmannen har imidlertid i en e-post til granskerne opplyst at forslaget fra settesaksbehandler til saksframlegg med innstilling ble uendret framlagt til politisk behandling (formelt) av rådmannens stab.

I saksdokumentene ligger det ingen dokumenter som viser at Fredrikstad kommune har foretatt en vurdering av saken, og det ligger heller ikke noe saksframlegg til planutvalget. Det fremgår imidlertid av e-poster vi har fått tilgang til at Fredrikstad kommune la opp til å sende saken til statlig høring i samsvar med dagjeldende plan- og bygningslov § 7. Et utkast til oversendelsesbrev til tre statlige høringsinstanser ble oversendt fra Fredrikstad kommune til Halden kommune ved e-post 2. mai 2005. Disse brevene ble imidlertid, etter det vi kjenner til, aldri sendt. Den videre saksbehandlingen av saken ble utført i Halden kommune, og administrasjonens anbefaling ble utarbeidet av saksbehandler i Halden kommune, etter muntlig diskusjon om saken med saksbehandleren i Fredrikstad kommune..

Granskerne legger således til grunn at Fredrikstad kommune ikke utførte det oppdraget som ble beskrevet i anmodningen fra Halden kommune.

Vi har ikke funnet noe skriftlig i saken, som begrunner hvorfor saken ikke ble forberedt av Fredrikstad kommune i henhold til oppdraget. De involverte saksbehandlerne i Halden kommune husker ikke noe om årsaken til dette. Vi legger imidlertid til grunn at protesten fra tiltakshaversiden – hvor enhetslederen stod sentralt – hadde stor betydning for dette. Vi har ikke funnet noen intern vurdering i Halden kommune av om man måtte eller burde trekke tilbake anmodningen til Fredrikstad kommune, i lys av innsigelsene som hadde kommet. Imidlertid er det på det rene at den videre behandlingen av saken ble utført i Halden kommune.

7.4 Administrasjonens anbefaling i dispensasjonsspørsmålet

I brev 11. mai 2005 fra Halden kommune ble det anbefalt ikke å dispensere fra plankravet. Mottaker av brevet var Halden Arkitektkontor. Brevet ble sendt i kopi til tiltakshaver. Brevet var undertegnet av kommunalsjef for teknisk avdeling, som da var enhetslederens nærmeste overordnede.

I brevet 11. mai 2005 ble det vist til at det ikke var fastsatt reguleringsbestemmelser for boligformål i det aktuelle boligområdet, og at prinsippet var at det skal utformes mer detaljerte reguleringsplaner eller bebyggelsesplaner når nye områder av betydning skulle tas i bruk. Videre ble det vist til at det omsøkte arealet var del av et større areal som var avsatt til fremtidig boligformål, og at arealet måtte ses i sammenheng med den videre utnyttelsen av området, spesielt i lys

av at Grimsrødhøgda var hovedvei. Kommunalsjefen mente at det riktige ville være å belyse slike, og eventuelle andre, konsekvenser gjennom en ordinær planprosess. Avslutningsvis i brevet ble det gjort oppmerksom på at tiltakshaver kunne kreve å få behandlet dispensasjonssøknaden i planutvalget, men at saken, før slik behandling, i så fall måtte sendes på høring til statlig veimyndighet i samsvar med dagjeldende plan- og bygningslov § 7. Vi har fått forklart fra saksbehandler at dette ikke var ment som et saksframlegg eller en innstilling til planutvalget, men som en orientering til søker om administrasjonens syn på dispensasjonsspørsmålet, samtidig som tiltakshaver fikk informasjon om at de kunne bringe saken inn for planutvalget dersom de fortsatt ønsket dispensasjon.

Brevet ble mottatt av Halden Arkitektkontor 13. mai 2005.

Anbefalingen fra administrasjonen om at det ikke burde gis dispensasjon fra plankravet førte til omfattende telefonkontakt mellom personer på tiltakshaversiden, og særlig fra enhetslederen. Følgende fremgår av arkitektkontorets telefonlogg:

- 13/5-05 ut – [tiltakshaver] – "Avslag fra Ottar Gundersen. [Representant for tiltakshaver] ringer [enhetsleder]"
- 13/5-05 inn (2 x) – [enhetsleder] – "Skriver i avisa? Nei. Skriver brev?"
- 13/5-05 inn – [enhetsleder] – "Faxe til Olaussen"
- 13/5-05 inn – [enhetsleder] – "Ottar har fått hjelp av Stranger"
- 18/5-05 inn – [enhetsleder] – "Faxe brev til Skaaraas. Div vedr. Svarbrev"
- 18/5-05 inn – [enhetsleder] – "Mitt råd. Regulering"
- 20/5-05 inn – [tiltakshaver] – "Ringer Per Kr. Dahl om forskjellsbeh."
- 27/5-05 inn – [enhetsleder] – "Div. endringer i notat. Kommer ned og henter"

Henvisningen til forskjellsbehandling, jf. telefonsamtalen 20. mai 2005, dreide seg om at det tidligere var blitt gitt dispensasjon fra kravet om bebyggelsesplan i en annen byggesak. Dette var den andre saken på Grimsrødhøgda, jf ovenfor under pkt. 6 ("rustverntomta"). Notatet som ble utarbeidet, og som er omtalt i telefonsamtalen 27. mai 2005, omhandlet denne saken, og skulle underbygge at det ikke kunne stilles krav om bebyggelsesplan. Vi har mottatt notatet fra Halden Arkitektkontor, men kan ikke se at notatet er vedlagt kommunens saksdokumenter. For øvrig fremgår det av telefonloggen at Halden Arkitektkontor i samtale 18. mai 2005 anbefalte overfor enhetslederen at området burde reguleres. Vi forstår dette slik at Halden Arkitektkontor mente man burde akseptere anbefalingen fra kommunen, og ikke opprettholde søknaden om dispensasjon fra plankravet.

7.5 Den politiske behandlingen av dispensasjonsspørsmålet og byggesøknaden

Tiltakshaver sendte inn søknad om tillatelse til tiltak 1. juni 2005. Søknaden ble mottatt av kommunen 3. juni 2005. Når det gjaldt utnyttelsesgraden, ble det vist til at kommuneplanens retningslinjer ved fortetting i eksisterende boligområder tillater en BYA på 40 %. I søknaden heter det videre som følger:

"Vi håper på en rask saksbehandling da vårt firma, med 13 ansatte, har et sterkt behov av at dette prosjektet blir igangsatt hurtig. Hvis ikke må vi permittere."

Uvalg for plan, miljø og landbruk behandlet dispensasjonssaken i møte 4. juli 2005. Det fremgår av protokollen fra møtet at det var utvalgsleder selv som hadde satt saken "på kartet". Ut fra saksdokumentene ser det ikke ut til at tiltakshaver har krevd å få behandlet saken i planutvalget. Det foreligger ikke noen klage på eller innsigelser til administrasjonens brev 11. mai 2005, slik det i brevet var lagt opp til var en forutsetning for at saken skulle behandles i utvalget. Saken synes således ut fra saksdokumentene å ha vært tatt opp i planutvalget etter initiativ fra utvalgsleder.

I møtet i planutvalget ble det gitt dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7 fra § 2.5 i kommuneplanens arealdel. Dispensasjonen var i strid med anbefalingen fra rådmannen. Forslaget om å gi dispensasjon ble fremmet av utvalgsleder, og fikk flertall med stemmer fra Ap, Høyre og Fremskrittspartiet. Vedtaket ble truffet mot to stemmer. Mindretallet, som var fra Sp og MDG, gikk inn for at det skulle stilles krav om at bebyggelsesplan eller reguleringsplan måtte utarbeides. Noen innstilling eller ytterligere saksvurdering fra rådmannen, ut over kommunalsjefens brev 11. mai 2005, er ikke vedlagt saken. Heller ikke kommunens brev til Fredrikstad kommune og brevet fra advokat Skaaraas fulgte som vedlegg til innkallingen til møtet i utvalget. Vedtaket er ikke begrunnet. Saken ble ikke forelagt for statlig veimyndighet, slik administrasjonen i brevet 11. mai 2005 mente var en forutsetning før behandling i planutvalget, og slik Fredrikstad kommune opprinnelig hadde lagt opp til.

I tillegg ble det i møtet også truffet vedtak om igangsettingstillatelse/byggetillatelse for det omsøkte tiltaket. Dette vedtaket ble truffet uten at det forelå noen innstilling eller saksutredning fra administrasjonen. Spørsmålet om byggetillatelse var ikke et tema i administrasjonens brev 11. mai 2005 til Halden Arkitektkontor. Søknaden om byggetillatelse ble sendt 1. juni 2005. Søknaden om byggetillatelse med tilhørende dokumenter fulgte ikke som vedlegg til innkallingen, og synes ikke å ha vært lagt frem for utvalget. Vi legger til grunn at det er svært uvanlig at utvalget treffer avgjørelse i byggesaker uten at administrasjonen har utarbeidet saksframlegg, og uten at utvalgsmedlemmene har hatt tilgang til saksdokumentene.

7.6 Kjøpekontrakten

Kjøpekontrakten for de fire tomtene er datert 17. august 2005, og inneholder vilkår som må anses som vanlige ved overdragelse av tomter. Kjøpesummen var kr 1 900 000. Oppgjør ble foretatt gjennom megler. Det er presisert i kjøpekontrakten at megler kun hadde fått i oppdrag å utarbeide kjøpekontrakt med nødvendige dokumenter, forestå tinglysing og gjennomføre det økonomiske oppgjøret mellom partene.

Tiltakshaver har opplyst at de sannsynligvis ble kontaktet av enhetslederen, eller av megleren, med spørsmål om å kjøpe tomtene. Vi legger til grunn at dette skjedde før avtalen 23. februar 2005. Ut fra intervjuene fremgår det at det i hovedsak var enhetslederen som representerte selgeren under forhandlingene. Ektefellen var kun til stede på et par møter. Selgers prisforlangende skal ha vært mellom kr 400 000 og kr 500 000 for hver av de fire tomtene. Utnyttelsesmuligheten for tomtene skal ikke ha vært diskusjonstema. Granskerne har ikke greid å bringe på det rene om vederlaget på kr 1 900 000 ble fastsatt før eller etter at det var truffet vedtak i dispensasjonssaken, og når forhandlingene om pris reelt sett fant sted. Da vi ikke har fått innsyn i februar-avtalen, er vi ikke

kjent med om salgssummen var fastsatt i denne avtalen, eventuelt om denne avtalen ga føringer for hvordan vederlaget skulle fastsettes.

Overdragelsen ble tinglyst 26. august 2005.

7.7 Etablering av vann og avløp

Som vi har vært inne på ovenfor, har det fremkommet påstander om at enhetslederen og hans kone skal ha mottatt en utilbørlig fordel fra tiltakshaver i forbindelse med utbyggingen på Grimsrød, ved at tiltakshaver skal ha etablert vannledninger for en eventuell senere utvikling av en tilliggende tomt. Granskerne har undersøkt dette.

Det ble 30. januar 2004 avgitt erklæring om at enhetslederens kone skulle ha rett til å føre vann- og avløpsledninger over gnr 69 bnr 185. Slik vi har forstått dette, var det for å muliggjøre en senere tilknytning for et område som så langt ikke er utbygget. I forbindelse med utbyggingen på Grimsrød påtok tiltakshaver seg å etablere ledninger med tilstrekkelig kapasitet, slik at det kunne ligge til rette for tilkobling for ubebygde tomter. Tiltakshaver har opplyst at de ikke mottok noe vederlag for dette, men at merkostnaden var beskjedent, etter som det skulle legges rør uansett, og at dette gjerne kunne vært gjort for andre enn enhetslederen. Tiltakshaver tilbakeviser at dette hadde noe med enhetslederens rolle som enhetsleder å gjøre. Granskerne har vanskelig for å se at forholdet kan anses kritikkverdig.

7.8 Granskernes vurderinger

7.8.1 Enhetslederens engasjement i saken

Enhetslederens ektefelle var eier av eller hjemmelshaver til tomtene da søknad om dispensasjon fra plankravet i kommuneplanens arealdel ble sendt og saken behandlet i kommunen. Samtidig vet vi at det på dette tidspunktet forelå en avtale mellom enhetslederens ektefelle og tiltakshaver vedrørende tomtene. Uansett hvilket innhold denne avtalen hadde, er det på det rene at avgjørelsen i dispensasjonssaken hadde direkte betydning for grunneieren, slik at enhetslederens kone var part i saken, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Enhetslederen var derfor automatisk inhabil etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav c.

Virkningen av at enhetslederen var inhabil var at han verken kunne tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen eller treffe avgjørelser i saken, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd. Dette innebærer at enhetslederen ikke kunne delta i noen ledd i behandlingen av saken.⁸ Som part eller representant for parten, må imidlertid en tjenestemann kunne benytte seg av de rettighetene parter ellers har i en forvaltningssak. Tjenestemannen kan likevel ikke benytte sin tjenestemessige stilling eller posisjon til for eksempel å presse saken frem eller påskynde saksbehandlingen.⁹ Han må også være forsiktig med å bruke sin stilling til å skaffe seg informasjon om saken som går utover de rettighetene som partene ellers har i en forvaltningssak.

⁸ Frihagen, *Inhabilitet etter forvaltningsloven*, Bergen 1985, side 88.

⁹ Samme sted side 90

Telefonloggene fra Halden Arkitektkontor viser at enhetslederen utviste et sterkt engasjement i saken på to helt sentrale forhold før vedtaket i kommunen ble truffet og endelig kjøpekontrakt ble inngått. For det første da rådmannen anmodet Fredrikstad kommune om bistand i saksforberedelsen. Og for det andre da administrasjonen anbefalte at det ikke skulle gis dispensasjon fra plankravet. Det var tiltakshaver som sto som søker. Det er da vanskelig å forklare enhetslederens engasjement i saken med noe annet enn at behandlingen av saken hadde betydning for enhetslederens interesser på en eller annen måte. Trolig hadde behandlingen av saken økonomisk betydning for ham. Det spesielle i saken er at enhetslederen tilsynelatende ikke ønsket å fremstå utad med noen rolle i saken, mens han i realiteten var svært sentral på tiltakshaver-siden i forbindelse med dispensasjonssaken, og i tillegg ga informasjon om kommunens saksbehandling til tiltakshaver. Etter våre opplysninger var tiltakshaver lite involvert i denne siden av saken.

Siden vi ikke har fått tilgang til februar-avtalen, har ikke vi klart å bringe på det rene hvilke reelle interesser som sto på spill. Uansett er det på det rene at et krav om bebyggelsesplan ville forsinket byggeprosessen vesentlig. Dette ville hatt betydning for tiltakshaver, jf. det de skrev i byggesøknaden om behovet for rask saksbehandling, og at man risikerte å måtte permittere. Trolig ville det også hatt betydning for inngåelsen av endelig kjøpekontrakt. E-posten fra rådmannen til den juridiske rådgiveren gjengitt over viser at det var et *"ikke ubetydelig tidspress"* for tiltakshaver i saken. I utgangspunktet ønsket tiltakshaver at saken skulle behandles i UPML 11. april 2005. Krav om rask saksbehandling fra tiltakshaversiden kan imidlertid ikke medføre at sentrale saksbehandlingsregler blir brutt. I kommuneplanens arealdel § 2.5 var det krav om bebyggelsesplan, og det skal foreligge særlige grunner for å dispensere fra dette kravet, jf. dagjeldende plan- og bygningslov § 7. Selger og kjøper av tomtene kunne da tatt høyde for kravet om bebyggelsesplan ved fastsettelse av pris for tomtene. Så fikk kjøper ta risikoen med hensyn til behandlingen av saken i kommunen. Det er vanskelig å forstå enhetslederens relativt sterke engasjement i spørsmålet om dispensasjon fra kravet om bebyggelsesplan på noen annen måte enn at avgjørelsen av dette spørsmålet i kommunen hadde betydning for den endelige prisen for tomtene, eller eventuelt for gjennomføringen av avtalen.

At enhetslederen hadde private interesser i saken var kjent for kommunen. Vi har imidlertid ikke funnet noe dokument fra behandlingen av saken som viser at enhetslederen ga nærmere opplysninger om hva den private interessen besto i utover at hans kone var grunneier og part i saken. Avtalen datert 23. februar 2005 ble ikke oversendt til kommunen.

Det var enhetslederens private interesser i saken som gjorde at Halden kommune anmodet Fredrikstad kommune om å behandle saken. Beslutningen om å oversende saken til Fredrikstad møtte betydelig motstand fra tiltakshaver-siden. Overfor kommunen var det tiltakshaver som sto som søker, mens Halden Arkitektkontor bisto med det planfaglige. Enhetslederens rolle og sterke engasjement fremgikk ikke av dokumentasjonen som var tilgjengelig for kommunen. Halden Arkitektkontors telefonlogg viser imidlertid at enhetslederen ringte arkitektkontoret 26 ganger i sakens anledning i perioden fra 28. februar 2005 til 31. mai 2005. Tiltakshavers involvering i byggesaken var slik vi oppfatter det svært beskjeden, og vi anser det som sannsynlig at det var enhetslederen som foreslo at advokat Helge Skaaraas skulle anmodes om å bistå. Enhetslederen henvendte seg til arkitektkontoret flere ganger, både da saken først ble foreslått oversendt, og senere i april 2005.

Granskerne har ikke fått avklart med enhetslederen hvorfor han ønsket å hindre at forberedelsen av saken skulle overføres til Fredrikstad kommune. Argumentasjonen i advokat Skaaraas' brev 31. mars 2005 dreier seg om lovligheten av en slik overføring, og om dette vil være hensiktsmessig. Etter vår oppfatning var Halden kommune ikke rettslig avskåret fra å anmode en annen kommune om bistand til å forberede saken. Kompetansen til å treffe avgjørelse i saken kunne ikke uten videre delegeres til en annen kommune, men vi har vanskelig for å se at det rettslig sett skulle være noe til hinder for at (deler av) saken ble forberedt i Fredrikstad kommune. Tvert i mot kunne dette vært en ryddig fremgangsmåte for å sikre objektiv behandling, i lys av at enhetslederen hadde private interesser. Uansett er dette forhold som det måtte være en oppgave for habile personer i kommunen å vurdere og ivareta.

Vi oppfatter at hensikten med å overføre saken til Fredrikstad kommune var å sørge for en objektiv, korrekt og tillitvekkende behandling av saken. Granskerne har vanskelig for å skjønne at enhetslederen motarbeidet dette. Dette sterke, men lite synlige, engasjementet er egnet til å skape grobunn for spekulasjoner om enhetslederen motarbeidet overføringen til Fredrikstad kommune, fordi han la til grunn at en overføring ville innebære at han gikk glipp av en påvirkningsmulighet som ellers ville foreligge. Dette er i så fall alvorlig. Granskerne har ikke hatt mulighet for å konfrontere enhetslederen med en slik mulig forklaring på motstanden mot overføring av saken. Opplysningene i den siterte e-posten fra juridisk rådgiver til saksbehandleren i Fredrikstad kommune, kan tyde på at enhetslederen overfor saksbehandler i Halden kommune hadde gitt uttrykk for at han ikke likte at saksforberedelsen ble overført. Dersom dette ble oppfattet som et press eller forsøk på påvirkning fra enhetslederens side, er det alvorlig.

Foreliggende dokumentasjon viser at enhetslederen også motarbeidet anbefalingen fra kommunalsjefen om at det ikke burde gis dispensasjon fra kravet om bebyggelsesplan. Også dette har granskerne meget vanskelig for å forstå. Telefonloggen fra arkitektkontoret tyder på at politikere ble involvert. Vi legger til grunn at det var enhetslederen som tok initiativet til dette, og muligens tok denne kontakten selv. I alle fall er det opplyst at Halden arkitektkontor ikke tok noen slik kontakt, og som nevnt oppfatter vi det slik at tiltakshavers rolle var beskjeden. Halden arkitektkontor anbefalte på et tidspunkt at det burde utarbeides bebyggelsesplan, men ble i stedet – formentlig av enhetslederen - bedt om å utarbeide et notat som skulle vise hvorfor det ville innebære forskjellsbehandling om det ble stilt krav om bebyggelsesplan. Sammenligningen skulle formentlig skje med situasjonen for den såkalte "rustverntomta", der det som nevnt under pkt. 6. ble gitt dispensasjon fra plankravet i 2003. Om dette er bakgrunnen for at enhetslederen ba om at den saken skulle avventes (jf. pkt. 6.3), har vi ikke fått bekreftet.

Om enhetslederens sterke engasjement i saken har smittet over på utfallet av saken, er det vanskelig å ha noen sikker oppfatning om i ettertid. Mye tyder på at det ble tatt kontakt med Svein Olaussen, og at innstillingen fra administrasjonen ble oversendt til ham. Vi har tilbudt Olaussen å bli foreholdt opplysningen om at han skal ha blitt kontaktet av tiltakshaver i forbindelse med administrasjonens anbefaling i dispensasjonssaken, men han ønsket ikke dette. Han ønsket heller ikke å gi noen forklaring om dette for granskerne, og ga uttrykk for at vi skulle dokumentere at han synes det er "uhørt at han blir kontaktet om dette". Videre synes det som om det også ble tatt kontakt med tidligere ordfører Per Kristian Dahl, da man fikk vite at administrasjonen anbefalte å avslå dispensasjonssøknaden. Dahl har ikke besvart våre forespørsler om intervju. Verken Olaussen eller Dahl var medlemmer av planutvalget. Det fremgår imidlertid av protokollen fra

planutvalgsmøtet at saken ble satt opp på sakskartet av utvalgsleder, og at ordfører Dahl var til stede i møtet, noe som etter det vi har fått opplyst fra kommunen er uvanlig.

Dispensasjonsvedtaket er uten begrunnelse, og det er ikke mulig å se hvilke hensyn som ble vektlagt. Granskerne vil peke på at reguleringsplanen for Grimsrødhøgda Fv 921 g/s-vei anga en grad av utnyttning på 20 %. BYA i tiltaket ble beregnet til 26,5 %. Ettersom dispensasjonsvedtaket formentlig bygget på at det allerede forelå en reguleringsplan som dekket vesentlige deler av området, kan det spørres om hvorfor utvalget har tillatt en større utnyttelsesgrad enn det som følger av denne reguleringsplanen. Etter vår oppfatning er behandlingen av saken ikke tillitvekkende. Som det fremgår av tiltakshavers brev 1. juni 2005, hastet saken for tiltakshaver, og det ble opplyst at tiltakshaver hadde sterkt behov for å igangsette prosjektet. Dette kunne imidlertid ikke begrunne noe unntak fra korrekt saksbehandling.

Vi understreker at ovennevnte ikke innebærer at utfallet av saken – at tomtene ble tillatt utbygget med tolv boenheter og med samme grad av utnyttelse – nødvendigvis var urettmessig. Utfallet av en saksbehandling som involverte overføring til Fredrikstad kommune og et krav om bebyggelsesplan kunne blitt det samme. Kommunen ville hatt stor grad av skjønnsfrihet ved sine vurderinger av saken. Det er imidlertid på det rene at et krav om bebyggelsesplan ville tatt vesentlig lengre tid, noe som kunne fått betydning for avtaleforholdet med tiltakshaver, eventuelt at dette falt bort. Som nevnt presiserte tiltakshaver at saken hastet meget. Å si noe sikkert om hva som ville blitt utfallet av en korrekt behandling er ikke mulig i ettertid. Uansett er dette ikke avgjørende for våre vurderinger. Etter granskernes oppfatning er enhetslederens sterke - og for en stor del skjulte - engasjement i saken klart kritikkverdig. Han motarbeidet administrasjonens forsøk på å sikre en tillitvekkende, objektiv og habil behandling av saken, og vi har vanskelig for å se at han kan ha hatt noen legitim begrunnelse for dette.

7.8.2 Nærmere om Halden kommunes saksbehandling

Hjemmelen for dispensasjon fra kommuneplanens krav om bebyggelsesplan var dagjeldende plan- og bygningslov § 7. Siste ledd siste punktum i denne bestemmelsen lød slik:

”Ved dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, bebyggelsesplan eller fra denne lovs §§ 17-2 og 23, skal fylkeskommunen og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, være gitt høve til å uttale seg før dispensasjon gis.”

Denne lovbestemmelsen fastslår at statlig myndighet hvis saksområde blir direkte berørt ”skal” være gitt anledning til å uttale seg før slik dispensasjon gis. Bestemmelsen er videreført i någjeldende plan- og bygningslov § 19-1. Høring av statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt kan unnlates der det ikke er aktuelt å treffe vedtak om dispensasjon. Men dersom det er aktuelt å treffe vedtak om dispensasjon, må kravet i bestemmelsen følges.

Fredrikstad kommune hadde som nevnt lagt opp til å sende saken på høring til berørte statlige myndigheter. Da administrasjonen i Halden kommune kom med sin anbefaling som gikk ut på å ikke gi dispensasjon, var det i tråd med det som er nevnt over ikke nødvendig med høring. Det fremgår imidlertid av anbefalingen fra administrasjonen at dersom saken skulle behandles av planutvalget, måtte saken i tråd med plan- og bygningsloven § 7 sendes på høring til statlig

myndighet. Både saksbehandleren i Fredrikstad kommune og administrasjonen i Halden kommune synes således å ha lagt til grunn at saken berørte statlige myndigheters saksområde.

Planutvalget traff vedtak om å gi dispensasjon uten at saken var sendt på høring til berørt statlig myndighet. Dette fremstår som en klar saksbehandlingsfeil. Vi har ikke holdepunkter for å uttale oss om i hvilken utstrekning en slik feil kan ha påvirket innholdet i avgjørelsen, og om vedtaket eventuelt må anses som ugyldig. Dette har heller ikke vært omfattet av vårt mandat. Relevant for våre undersøkelser er imidlertid at det tilsynelatende har vært krefter som har presset på for en rask behandling av saken. Å sende saken på høring til statlig myndighet ville opplagt medført en lenger saksbehandlingstid. Som nevnt over var det fra tiltakshaversiden et betydelig tidspress i saken.

Det kan argumenteres for at det ville representert en forskjellsbehandling å ikke gi dispensasjon fra plankravet i denne saken, siden det tidligere var gitt slik dispensasjon på nabotomten ("rustverntomta"). At det tidligere var gitt dispensasjon ville kunne være et moment i vurderingen av om dispensasjon skulle gis. Men dette kan ikke medføre at man unnlater å følge lovfestede krav til saksbehandlingen. Det kan også være, uten at vi undersøkt den tidligere dispensasjonssaken nærmere, at det forelå relevante forskjeller mellom sakene.

Ut fra saksdokumentene går det frem at planutvalget traff vedtak om igangsettingstillatelse / byggetillatelse uten at det forelå et saksframlegg fra administrasjonen og uten at dokumentene i byggesaken var lagt frem for utvalget. Dette forsterker inntrykket av at saken ble påskyndet ved at man fravek saksbehandlingsregler.

8 UTBYGGINGEN PÅ GRIMSRØDKOLLEN

8.1 Innledning

I desember 2005 kjøpte tiltakshaver gnr 69 / bnr 503 av enhetslederens ektefelle. Avtalt vederlag for tomten var kr 650 000. I henhold til reguleringsplanen kunne det oppføres enebolig på tomten, og reguleringsplanen anga utnyttelsesgrad til 10 %. Ifølge kjøper var det ikke aktuelt for ham å kjøpe tomten til selgers prisforlangende, med mindre det kunne oppføres to boenheter. I så fall måtte det gis dispensasjon fra reguleringsplanens bestemmelser om utnyttelsesgrad. Enhetslederen tok på vegne av selger initiativ til et møte på Grimsrød gård i november 2005 med kjøper. Kjøper fikk da et klart inntrykk av at dispensasjon fra gjeldende utnyttelsesgrad ville bli gitt. Kjøper baserte seg på dette, og kjøpte tomten. Litt senere søkte kjøper om dispensasjon, noe som ble innvilget etter meget rask saksbehandling.

Vi er bedt om å granske omstendighetene rundt disse forholdene.

8.2 Møtet på Grimsrød gård høsten 2005

Kjøperen fikk i november 2005 henvendelse fra en megler i Eiendomsmegler 1 vedrørende tomten. Megleren skal ha fortalt at tomten var til salgs, og at den ville bli lagt ut på det åpne markedet, dersom kjøper ikke var interessert. Megleren hadde fått i oppdrag å selge tomten av

enhetslederens kone, som var hjemmelshaver. Granskerne har mottatt opplysninger om at det var ønskelig for selger å få transaksjonen gjennomført før årsskiftet, angivelig av skattemessige årsaker, men har ikke kunnet stille spørsmål til enhetslederen om dette medfører riktighet.

Kjøperen foretok en kalkyle for prosjektet. Han oppfattet det slik at det i henhold til reguleringsplanen bare kunne oppføres én boenhet på tomten. Reguleringsplanen var fra 1980-tallet, og anga en utnyttelsesgrad på 10 %. Ut fra prisen på tomten, sannsynlig byggekostnad og sannsynlig salgspris for den ferdige boligen, kom kjøperen frem til at det ikke ville være økonomisk forsvarlig å bebygge tomten med kun én bolig. Han henvendte seg deretter til megler og avslo tilbudet.

Etter dette ble kjøperen kontaktet av enten enhetslederen eller megleren og forespurt om han ville være med i et møte med enhetslederen, for å diskutere mulighetene for å få i stand en avtale. Han husker ikke hvem av de to som kontaktet ham om møtet. Møtet skulle finne sted på Grimsrød gård. Kjøperen oppfattet det som noe påfallende å skulle holde møte hjemme hos selgeren, da enhetslederen både var enhetsleder og representant for selgeren. Det ble ifølge kjøperen ikke klargjort i hvilken egenskap enhetslederen skulle delta i møtet.

Til stede på møtet var kjøperen og enhetslederen samt en person som arbeidet for kjøperen. Forskjellige muligheter for utnyttelse av tomten skal ha blitt drøftet. Kjøperen meddelte at det ikke ville være aktuelt å betale selgerens prisforlangende, dersom tomten bare kunne utnyttes med én enebolig. Kjøperen spurte om det kunne bygges en tomannsbolig på tomten. Enhetslederen var avvisende til dette. På spørsmål fra kjøperen om man i stedet kunne tenke seg å bebygge tomten med to eneboliger, skal enhetslederen ha svart at det kunne være mulig. I denne forbindelse brukte enhetslederen uttrykk som *"jeg synes du skal kjøpe tomten, jeg"*, *"det meste ordner seg"* og *"du kan jo bare søke"*, samtidig som han klappet kjøperen på skulderen. Etter det opplyste ble enhetslederens mulige forskjellige roller – som representant for grunneier og som enhetsleder – ikke diskutert i møtet. Det var uklart for kjøperen og hans medarbeider om enhetslederen opptrådte som det ene eller det andre, eller om han reelt sett innehadde begge roller.

Kjøperen og medarbeideren forlot møtet med en klar forståelse av at det ville ordne seg med nødvendige tillatelser. De har opplyst at grunnlaget for dette var en kombinasjon av enhetslederens kroppsspråk og det som ble sagt i møtet. Kjøperen la også stor vekt på enhetslederens rolle som enhetsleder. Samtidig stusset kjøperen og medarbeidere over at han, som enhetsleder, kunne uttale seg som han gjorde.

På spørsmål fra granskerne har kjøperen opplyst at han ellers – dersom selgeren av tomten hadde vært en annen – normalt ville bedt om forhåndskonferanse med kommunen, for å drøfte hvilke utnyttelsesmuligheter som kunne forventes for tomten. Kjøperen gjorde ikke dette, idet han var tilnærmet sikker på at byggesaken ville få positivt utfall. Uten en slik sikkerhet ville kjøperen ikke gått inn på prosjektet, da muligheten for å bygge to boliger var avgjørende for prosjektets lønnsomhet.

Et par dager etter møtet formidlet kjøperen til megler at han ville betale selgers prisforlangende. Granskerne har fått tilgang til kjøpekontrakten. Kontrakten er datert 10. desember 2005, og avtalt overtakelse var 20. desember 2005. Avtalt pris var kr 650 000, noe som også ble tinglyst i

grunnboken. Kontrakten inneholder ikke bestemmelser om revisjon eller justering av prisen, dersom byggesaken skulle få negativt utfall. Kjøperen har forklart at han aksepterte en slik risiko, men at han anså risikoen som meget liten ut fra den forståelsen han hadde fått i møtet med enhetslederen. Kjøperen har opplyst at han trolig ville forsøkt å videreselge tomten, dersom dispensasjonssøknaden ikke ble innvilget. Han ville anse det som uaktuelt å fremme noe krav mot selgeren i et slikt tilfelle, blant annet på grunn av enhetslederen sin rolle som leder for byggesaksavdelingen. Kjøperen regnet med at et slikt eventuelt krav kunne gå ut over hans "goodwill" i kommunen. Som aktør i byggebransjen ønsket han ikke å komme på kant med enhetslederen.

Kjøperen hadde ikke kontakt med enhetslederen i sakens anledning etter møtet på Grimsrød gård.

8.3 Byggesøknaden fra tiltakshaver - kommunens saksbehandling

Byggesøknaden fra tiltakshaver er datert 13. januar 2006, og registrert mottatt i kommunen 27. januar 2006. Samtidig søkte tiltakshaver om dispensasjon fra utnyttelsesgraden i reguleringsplanen. Også dispensasjonssøknaden er datert 13. januar 2006, men denne er registrert mottatt i kommunen 2. februar 2006.

Som nevnt ovenfor var tillatt utnyttelsesgrad for Grimsrødkollen 10 %. Reguleringsplanen for området var stadfestet 26. mars 1976. Tiltakshaver ønsket å bygge to eneboliger med hver sin garasje på eiendommen. Samlet utnyttelsesgrad for tiltaket ble i dispensasjonssøknaden beregnet til 14,4 %. Søknaden om dispensasjon ble begrunnet med at en utnyttelse på 10 % var lavt, og at området for øvrig er utnyttet ut over 10 %. Tillatt utnyttelse etter kommuneplanen var 25 % i sentrumsnære områder, og det ble hevdet at det ikke er unormalt med en utnyttelse på 25-30 % i nyregulerte områder. Det ble videre vist til at det ikke ville være fare for at en dispensasjon ville sette presedens for reguleringsområdet, ettersom det ikke var flere tomter å bebygge innenfor det aktuelle området.

Tillatelse til tiltaket ble gitt 7. februar 2006. På grunn av mellomliggende helg var dette to virkedager etter at dispensasjonssøknaden var registrert mottatt.¹⁰ Vedtaket om dispensasjon er begrunnet på følgende måte: *"Bygningsmyndigheten mener under, henvisning til retningslinjene i kommuneplanen, at en utnyttelse på 14,4 % er svært liten. Vi mener derfor at det er forsvarlig å gi nødvendig dispensasjon."*

Det er grunn til å stille flere spørsmål i tilknytning til den kommunale saksbehandlingen. For det første var behandlingen meget rask. Vi legger til grunn at saken ble ferdigbehandlet på to virkedager. Tilgjengelige opplysninger tyder på at saker om dispensasjon fra reguleringsplan – selv når sakene ble behandlet og avgjort administrativt – vanligvis tok vesentlig lengre tid. Vi har bedt kommunen om å foreta stikkprøver. Stikkprøvene tyder på at normal saksbehandlingstid i dispensasjonssaker var klart lengre enn to virkedager. Vi har gjennomgått tidligere dispensasjonssaker for samme reguleringsområde, og ikke i noe tilfelle har sakene blitt behandlet på så kort tid.

¹⁰ Godkjenningstempelen på byggesøknaden viser "7. januar 2006". Ut fra øvrige opplysninger i saken legger vi til grunn at dette må være feil, og at søknaden ble stemplet godkjent 7. februar 2006.

Vi har foreholdt saksbehandleren spørsmålet om saksbehandlingstid. Blant annet har vi stilt spørsmål ved om det kan ha blitt utført saksbehandling i perioden fra 27. januar 2006, da byggesøknaden kom inn til kommunen, til 2. februar 2006, da dispensasjonssøknaden ble mottatt. Saksbehandleren tilbakeviste overfor oss at det hadde funnet sted noen saksbehandling i dette tidsrommet, da det ikke ville være naturlig for ham å påbegynne behandlingen av saken før all nødvendig dokumentasjon var inngitt av tiltakshaver. Saksbehandleren var heller ikke uten videre enig i at saksbehandlingstiden var unormalt rask, idet han oppfattet saken som oversiktlig. Begrunnelsen i vedtaket er kortfattet.

At saken ble behandlet uvanlig raskt, trenger ikke å bety at enhetslederen påvirket saksbehandlingen. Tomten var allerede solgt, vilkårene for overdragelsen var fastsatt, og oppgjør hadde funnet sted. Vi har vanskelig for å skjønne at selgeren, eller enhetslederen, som selgerens ektefelle, skulle ha noen spesiell interesse i at saken skulle behandles spesielt raskt. Vi kan heller ikke se at tiltakshaver presset på for særlig rask behandling. Granskerne vil likevel gi uttrykk for at den korte saksbehandlingstiden fremstår som påfallende.

Dispensasjonssaken ble behandlet og avgjort administrativt. Granskerne har forsøkt å avklare om saken skulle være behandlet politisk. Kommunens delegasjonsreglement angir at kurante saker kan avgjøres administrativt. Etter det opplyste er det ikke utarbeidet skriftlige retningslinjer som gir nærmere anvisning på hvilke saker som kan anses som kurante i byggesaker, og en klar holdning er heller ikke avklart i fellesmøter. Flere av de som har forklart seg til utvalget har imidlertid gitt uttrykk for at valget mellom administrativ og politisk behandling kan avhenge av flere faktorer, blant annet om saken anses som klar, om saken er oversiktlig, og om saken er i tråd med tidligere praksis. Ved søknader om dispensasjon fra utnyttelsesgrad kan det også ha betydning om det dreier seg om en større overskridelse av utnyttelsesgraden. Vi oppfatter at det i alminnelighet skal mer til for å dispensere fra en ny reguleringsplan enn fra en gammel reguleringsplan, og at det kan være et argument for politisk behandling at planen er ny.

Granskerne har fått opplyst at praksis for hvilke saker som skal behandles politisk, har variert over tid. Granskerne kan, samlet sett, ikke konkludere med at det er kritikkverdig at saken ikke ble behandlet politisk. Vi finner likevel grunn til å stille spørsmål ved dette, ikke minst fordi enhetslederen hadde en viss personlig interesse i utfallet av saken og klart måtte anses inhabil til å delta i behandlingen eller treffe vedtak. Dette gjelder selv om tomten var solgt, slik at risikoen for hvilken utnyttelse som ville bli akseptert av kommunen påhvilde kjøperen. At enhetslederen var inhabil måtte etter vår oppfatning gi grunn til forsiktighet, og anses som argument for at saken burde behandles politisk. Samtidig burde det vært gitt skriftlig informasjon om enhetslederens personlige interesse i saken. Dette for å sikre tilliten til korrekt behandling.

Det er ikke noe i saksdokumentene som tyder på at enhetslederen har hatt befatning med den kommunale behandlingen av saken. Saksbehandleren tilbakeviser klart at enhetslederen øvet noen påvirkning på utfallet, og gir uttrykk for at utfallet ville blitt det samme, uavhengig av enhetslederens personlige interesse. Han tilbakeviser også at den raske saksbehandlingstiden var resultat av press eller påvirkning fra enhetslederen. Enhetslederen kan ha sagt at saksbehandleren skulle "bruke hodet", "være obs", "være forsiktig" eller lignende. Et slikt eventuelt utsagn kan tolkes som en oppfordring til korrekt og objektiv behandling, men kan også tolkes som et utilbørlig påvirkningsforsøk. Saksbehandleren har opplyst til granskerne at han ikke oppfattet

utsagnet som noe forsøk på å påvirke. Det var uansett ikke aktuelt for saksbehandleren å se hen til enhetslederens private interesse i utfallet ved vurderingen av saken.

Etter vår oppfatning er det flere svakheter ved dispensasjonsvedtaket. Blant annet er redegjørelsen for hvorfor det var grunnlag for å dispensere fra reguleringsplanen – hvorfor det forelå ”særlige grunner” – meget knapp. Man finner ikke noen drøftelse av hensyn som taler for og mot at dispensasjon skulle gis. På spørsmålet fra granskerne om hva som var begrunnelsen for at dispensasjon ble gitt, viste saksbehandleren til begrunnelsen i vedtaket. I tillegg nevnte saksbehandleren som argument for å gi dispensasjon at reguleringsplanen var gammel - at ”tiden hadde løpt fra planen”. Et slikt moment er imidlertid ikke nevnt i vedtaket. Det fremgår ikke av vedtaket at det tidligere var gitt tilsvarende dispensasjon i samme felt, altså et tilfelle hvor det ble gitt dispensasjon for oppføring av to eneboliger på lignende tomt, selv om saksbehandleren i sin forklaring til granskerne ga uttrykk for at dette hadde vært et moment av betydning. Den tidligere dispensasjonen er imidlertid nevnt i søknaden fra tiltakshaver. Gjennomgang av praksis fra tidligere saker underbygger at det har vært gitt dispensasjoner fra reguleringsplanens bestemmelser om utnyttelsesgrad i det aktuelle området. Det hadde også vært gitt tillatelse til oppføring av to eneboliger, etter deling av tomten.

Granskerne vil videre bemerke at det ikke noe sted i saksdokumentene fremgår at enhetslederen hadde private interesser i saken. Riktig nok var denne avdempet, i og med at tomten var blitt solgt. Overdragelsen hadde imidlertid skjedd nylig, og enhetslederen hadde i møtet med kjøperen gitt ham en klar forståelse av at byggesaken ville gå gjennom. Enhetslederen må også ha vært på det rene med at dette var en forutsetning for at kjøperen i det hele tatt skulle gå inn på prosjektet, ettersom kjøperen først hadde stilt seg avvisende til å kjøpe tomten. Som nevnt oppfatter vi det slik at det for grunneier – enhetslederens ektefelle – var behov for en rask avklaring. Enhetslederen måtte utvilsomt anses inhabil til å delta i behandlingen og avgjørelsen av saken. Kommunalsjefen, som avgjorde saken, kunne ikke huske noe om noen privat interesse eller at det ble opplyst noe om dette. Vi ser det som uheldig at det ikke foreligger samtidig skriftlig dokumentasjon, som viser at enhetslederen hadde private interesser i saken og at han var inhabil. Videre burde det fremgått tydelig på hvilken måte dette var hensyntatt, og hvilke private interesser som forelå. Enhetslederen burde også opplyst at han hadde tatt initiativ til og avholdt møte med kjøperen.

8.4 Granskernes vurderinger

Det er åpenbart at kommunens dispensasjonsvedtak gjorde tomten mer verdt for kjøper, og at dette var bakgrunnen for at denne aksepterte selgers prisforlangende. Spørsmålet er om enhetslederens rolle i å gi kjøper trygghet for at det ville bli gitt dispensasjon var kritikkverdig.

Etter vår oppfatning var fremgangsmåten særdeles uryddig. Enhetslederen sørget ikke for å avklare hvilken rolle han opptrådte i ved møtet på Grimsrød gård. For kjøperen og hans medarbeider var det ikke klart om enhetslederen representerte selgeren, eller om han også opptrådte i egenskap av å være leder for kommunens byggesaksavdeling. Vi legger til grunn at det var enhetslederen som tok initiativ til møtet. Vi mener at enhetslederen hadde sterk oppfordring til å avklare hvilken rolle han opptrådte i, dersom det skulle holdes et slikt møte. I mangel av avklaring av roller måtte kjøperen og medarbeideren ha grunn til å gå ut fra at han opptrådte i

begge roller. Dette er uheldig, og det er på det rene at enhetslederens utsagn i møtet ga grunnlag for en klar forventning hos kjøperen om at dispensasjon ville bli gitt.

Vi mener at enhetslederen hadde egnede alternative fremgangsmåter. Drøftelsene og kontakten med kjøperen angående de kommersielle forholdene kunne vært overlatt til eiendomsmegleren. Selgeren kunne angitt et prisforlangende, eventuelt formidlet gjennom megleren, og overlatt til kjøperen å foreta avklaringer av utnyttelsesgraden ved for eksempel å be om en forhånds-konferanse med kommunen. En slik konferanse ville enhetslederen åpenbart vært inhabil til å delta på. Samtidig kunne enhetslederen gjort kommunen oppmerksom på sin private interesse i utfallet, som i så fall burde vært nedtegnet skriftlig. Vi understreker for ordens skyld at det etter granskernes oppfatning ikke er grunnlag for noen kritikk av kjøperen i saken.

Granskerne er klar over at enhetslederens uttalelser i møtet, om at dispensasjon kunne påregnes, kan ha vært ment som en henvisning til tidligere praksis, altså at enhetslederen gjennom sin stilling og sitt kjennskap til reguleringsforholdene i særlig grad var i stand til å forutsi utfallet av behandlingen av saken, og dermed kunne berolige tiltakshaver. Vi har ikke funnet holdepunkter for at enhetslederen, rent faktisk, har øvet utilbørlig påvirkning på saken. Saksbehandleren har klart tilbakevist overfor granskerne at det var tale om noen utilbørlig påvirkning, og granskerne kan vanskelig legge noe annet til grunn. Det bemerkes at saken ville hatt en helt annen karakter og alvorlighetsgrad, dersom det hadde vært holdepunkter for at enhetslederen faktisk hadde påvirket behandlingen eller utfallet av saken.

Vi mener imidlertid at en slik betraktningsmåte går glipp av noe vesentlig, nemlig hvordan saksforholdet fremstår utad. Byggesaksavdelingen er et lite miljø med et fåtall ansatte, og saken ble behandlet av en av enhetslederens direkte underordnede. Vi har ikke funnet dokumentasjon som viser at enhetslederen orienterte om at han var inhabil til å behandle saken, og daværende kommunalsjef, som skal ha underskrevet dispensasjonsvedtaket sammen med saksbehandleren, kan ikke huske om enhetslederens inhabilitet var kjent eller gjort til noe tema overfor ham. Det er svært vanskelig for utenforstående å ha sikker kunnskap om kommunikasjon og eventuell påvirkning innad i enheten, og enhetslederen burde, som leder, ikke opptrådt på en måte som gjorde at utenforstående kunne ha grunn til å stille spørsmål ved saksbehandlingen. En kommunalt ansatt må åpenbart kunne ha eierinteresser i fast eiendom, eventuelt at ansattes nærstående eier eiendom, og dette må også gjelde for ansatte med stillinger i kommunens avdeling for plan- og byggesaker. Dersom det foreligger slike direkte eierinteresser eller eierinteresser hos nærstående, må det imidlertid stilles strenge krav til korrekt opptreden. Etter vår oppfatning har enhetslederen ikke opptrådt i samsvar med dette. Tvert i mot har enhetslederens handlemåte gitt god grunn til å stille spørsmål ved om saken ble behandlet korrekt og objektivt.

Granskerne mener altså at det ikke nødvendigvis er noe å utsette på utfallet av saken. Det kan meget vel være slik at det ville blitt gitt dispensasjon til bygging av to eneboliger, selv om tomten var anskaffet ved kjøp fra en person uten tilknytning til byggesaksavdelingen, og at den avtalte pris dermed ikke medfører noen overbetaling. Enhetslederen har imidlertid ansvar for å sikre objektiv og etterprøvbart saksbehandling i enheten. Møtet på Grimsrød gård, og den meget raske og kort begrunnede dispensasjonssaken, var ikke tillitvekkende. Etter vår oppfatning må enhetslederens opptreden i forbindelse med saken anses som meget uryddig.

9 HALDEN ARKITEKTKONTOR

9.1 Innledning

I varselet som omhandler Halden Arkitektkontor AS er det beskrevet en episode der enhetslederen skal ha ringt til arkitektkontorets eier vedrørende et oppdrag som kontoret hadde utført for enhetslederen som privatperson. Saken gjaldt en faktura på kr 5 353 inkl. mva. Enhetslederen skal ha ment at prisen for oppdraget var for høy, sett i forhold til det arbeidet som ble utført. Enhetslederen skal ha truet med at arkitektkontoret ville få problemer med å få behandlet saker i Halden kommune, dersom ikke prisen ble redusert. Det står videre i varselet at arkitekten, som følte seg sterkt presset, ble skremt til å tilby enhetslederen å betale det han selv mente var riktig pris.

Avslutningsvis står det følgende i varselet:

"Enhetslederen har dermed benyttet seg av sin posisjon i kommunen til å skaffe seg rimelige eller gratis tjenester hos privat firma til personlig og privat fordel. En slik oppførsel vil også ha konsekvenser for Halden kommunes omdømme og for kommunens Plan og Eiendomsavdeling. Saken har blitt "en snakkis" blant ansatte. En vet ikke om dette er et engangstilfelle."

Vi er bedt om å granske omstendighetene rundt dette varselet.

9.2 Relasjonen mellom arkitekten og enhetslederen

Granskerne har fått opplyst at arkitekten ble kjent med enhetslederen på slutten av 1980-tallet, da de jobbet sammen i teknisk etat i Halden kommune. Arkitekten arbeidet som byplanlegger i Halden kommune i to år fra 1986, mens enhetslederen begynte å arbeide i Halden kommune på slutten av 1980-tallet. Arkitekten startet Halden Arkitektkontor AS i 1990.

Arkitekten og enhetslederen skal etter hvert ha utviklet en personlig relasjon, og de hadde en god tone. Fra rundt 2005 skal arkitekten ha utført oppdrag for enhetslederen privat.

Ifølge arkitekten og andre personer vi har snakket med, skal enhetslederen jevnlig ha rådført seg med eksterne om faglige problemstillinger i enkeltsaker som kommunen hadde til behandling. Det er uklart for oss hvilket omfang dette hadde. I denne perioden skal enhetslederen ofte ha rådført seg med arkitekten, som har beskrevet det slik at enhetslederen kom innom på kontoret hans og lurte på hvordan han skulle løse ulike byggesaker. Rundt 2007 skal arkitekten ha gitt uttrykk overfor enhetslederen at han ikke ønsket å gi råd og bistand til på denne måten lenger, da dette kunne innebære en uheldig rolleblending.

Både arkitekten og andre kilder har forklart at arkitektkontoret fram til 2007/2008 hadde flere betalte oppdrag for Halden kommune. Dette underbygges også av oppdragslistene til arkitektkontoret. Enkelte kilder har pekt på at den private relasjonen mellom arkitekten og enhetslederen kan ha vært noe av årsaken til at arkitektkontoret ofte ble tildelt oppdrag fra kommunen. Samtidig

har kilder fortalt at det i denne perioden var få andre virksomheter i Halden kommune som drev med planarbeid, og som kunne utføre de oppdragene som ble tildelt arkitektkontoret.

9.3 Oppdraget for enhetslederen i 2007

I 2007 ble arkitektkontoret bedt om å utføre et oppdrag for enhetslederens ektefelle. Henvendelsen skal ha kommet fra enhetslederen. Oppdraget gjaldt en fradeling av en tomt fra Grimsrød gård. Etter utført oppdrag sendte arkitektkontoret faktura til enhetslederen. Prisen for oppdraget er på fakturaen 30. september 2007 oppgitt til kr 5 353 inkludert mva. Det fremgår at det er brukt 5 timer á kr 710 på "Regulering", og 1 time á kr 732 på "rekommanderte sendinger".

Enhetslederen tok kontakt med arkitektkontoret per telefon 30. oktober 2007 og etterspurte dokumentasjon på timeforbruket. Vi har fått tilgang på arkitektkontorets telefonlogger fra den aktuelle perioden. Dette er som nevnt tidligere en manuell logg der arkitekten har nedtegnet inn- og utgående telefonsamtaler, med en kort beskrivelse av innholdet i samtalen. Av telefonloggen for 30. oktober 2007 fremgår det at enhetslederen skal ha ringt to ganger til arkitektkontoret. Det er også registrert en utgående samtale til enhetslederen. Det er nedtegnet følgende om tema/innhold i samtalene:

"Klaget på regning. Ønsket timelister. Lurte på om vi ville ha flere jobber for kommunen."

Ved brev samme dag oversendte arkitektkontoret en oversikt over timeforbruket til enhetslederen.

Enhetslederen ringte 9. november 2007 til arkitektkontoret. Det var arkitektens ektefelle, og ansatt ved arkitektkontoret, som først svarte. Hun har opplyst til oss at enhetslederen var svært misfornøyd med fakturaen for oppdraget. Han skal ha skreket i telefonen, bannet og uttalt at de "skulle faen meg passe seg". Etter hvert tok arkitekten over samtalen. Han har forklart at enhetslederen skal ha truet med at han kunne miste oppdrag, og at det i kommunen var misnøye med arkitektens høye regninger. Ifølge arkitekten nevnte enhetslederen også at et byggefirma hadde klaget på for høye priser hos arkitektkontoret. Arkitekten skal ha sagt til enhetslederen at han kunne betale det han syntes var riktig pris på oppdraget. Fra telefonloggen fremgår det at arkitektkontoret har mottatt en inngående telefonsamtale fra "[enhetslederen]" 9. november 2007. Om tema/innhold er det notert ned følgende:

"Klaget på regningen. Truet med at jeg kunne miste kommende oppdrag, og at det i kommunen var misnøye med mine høye regninger. [Tiltakshaver] klaget også. Han betaler det han synes."

I telefonloggen er det samme dag registrert en utgående samtale til tiltakshaver. Det står i loggen følgende om innholdet i samtalen:

"Har ikke klaget på mine regninger."

Enhetslederen sendte 19. november 2007 et brev til arkitektkontoret vedrørende fakturaen. I brevet ble det vist til brev 30. oktober 2007 fra arkitektkontoret med vedlagte timelister. Videre ble det vist til telefonsamtaler. Det fremgår av brevet at enhetslederen mente det var fakturert "et

unormalt høyt timeforbruk", og at de i henhold til beskjed fra arkitekten hadde betalt fakturaene "i samsvar med det vi anser som riktig". Når det gjaldt forholdene som enhetslederen særlig reagerte på, het det i brevet:

"- 13. september. Det skrives i timelisten at det er brukt 2 timer på "utfylling av søknadsskjema". Vår kommentar at dette ikke kan være korrekt i det det er en håndskrevet, svært enkel utfylling som kun kan ha tatt "noen minutter". I tillegg er søknaden mangelfullt utfyllt. Se vedlagte kopi.

- Korrekt nabovarselliste fremskaffet jeg selv etter en gjennomgang.*
- I følge fakturaen ser det ut til at Halden arkitektkontor har beregnet moms på betalte rekommanderte nabovarsler.*
- Det ble videre fortalt fra [arkitekten] at når [ektefellen] utførte oppgaver ble det ikke belastet med full timepris."*

Enhetslederen tilbakeviste at saken kunne få konsekvenser for forholdet mellom Halden kommunen og arkitektkontoret. Om dette het det i brevet:

"For øvrig anser jeg at det må være en glipp fra Deres kontors side å bringe inn i saken momenter som gjelder forhold mellom Halden kommune og Halden arkitektkontor."

Arkitekten har forklart at det var avtalt at oppdraget skulle utføres etter regning, og at timeforbruket var normalt for denne typen oppdrag som han har mye erfaring med. Han har forklart at han valgte ikke å ta initiativ til å inndrive kravet. Han ønsket ikke mer kringel om saken. Han noterte ned hvilket beløp som var betalt, og arkiverte det på saken.

Granskerne har snakket med en tidligere ansatt i enhet for plan, byggesak og geodata i Halden kommune, som bekrefter at arkitekten ringte ham nokså umiddelbart etter telefonsamtalen med enhetslederen på telefonen 9. november 2007. Arkitekten fortalte om episoden og hva enhetslederen skal ha sagt. Saksbehandleren har forklart at han ble svært overrasket og sjokkert over at en leder i kommunen hadde uttalt seg slik. Han diskuterte saken med en kollega, og han nevnte også samtalen for andre kolleger, da han mente at en slik oppførsel potensielt ville kunne få betydning for avdelingen. Han tok imidlertid ikke opp saken med enhetslederen. Han skal senere ha hørt enhetslederen nevne episoden. Flere kilder i Halden kommune har fortalt oss at de har hørt om episoden.

Flere nåværende og tidligere medarbeidere har forklart at enhetslederen kan bli svært sint, og at han i påhør av medarbeidere kan benytte sterke og stridsorienterte ord som "fiender" og "gisler" og viser gester som for eksempel å illustrere med hånden at han kutter over strupen når han omtaler personer han er på kant med eller ikke liker. Flere medarbeidere har hørt enhetslederen bruke ord som "svartbok" og "svarteliste" om flere aktører han har liten respekt for, og som han mener avdelingen bør stille særlig strenge krav til.

9.4 Konsekvenser for Halden Arkitektkontor?

Ut fra påstandene i det anonyme brevet og arkitektens forklaring for granskerne, skal uenigheten med enhetslederen om betaling av vederlag for oppdraget i 2007 ha fått negative konsekvenser for

Halden Arkitektkontor. Det skal angivelig ha ført til at Halden kommune, i motsetning til tidligere, ikke ønsket å gi oppdrag til arkitektkontoret. Videre skal arkitektkontoret ha blitt skadelidende ved at private aktører har unnlatt å bruke dem, på grunn av rykter om at saker fra arkitektkontor ville bli trenert i kommunens byggesaksavdeling. Ansatte og ledere i Halden kommune skal også ha advart utbyggere mot å bruke arkitektkontoret.

Vi har hatt tilgang til oversikt over arkitektkontorets oppdrag for årene før og etter 2007. I henhold til oversikten har Halden Arkitektkontor ikke hatt oppdrag for Halden kommune, eller for enhetslederen privat, etter februar 2008. Oversikten viser en generell nedgang i oppdragsmengden etter 2007. Den viser også en klar nedgang i oppdrag i Halden kommune. Arkitekten hevder at disse forholdene skyldes uenigheten med enhetslederen.

Granskerne har spurt flere personer, både ansatte i kommunen og aktører i byggebransjen, om hva som kan være årsaken til at arkitektkontoret har opplevd en markant nedgang i oppdrag for Halden kommune. Enkelte kilder antyder at det er kommet flere aktører på markedet, og at det er blitt større konkurranse. Det har også vært påpekt at det ikke er enhetslederen som tildeler saker eller oppdrag til eksterne, men enten kommunalsjef teknisk eller rådmannen. En av kildene sier at enhetslederen ble "fly forbanna" da arkitekten sendte faktura for det private oppdraget, og at arkitektkontoret ikke har hatt oppdrag for Halden kommune etter det. Han beskrev endringen etter 2007 som "ren hevn".

Andre nevner at det kan skyldes at arkitekten og enhetslederen ikke lenger hadde en nær, personlig relasjon. Flere påpeker at arkitektkontoret før 2007 ble tildelt påfallende mange oppdrag for Halden kommune. Arkitekten har opplyst at den personlige relasjonen med enhetslederen etter uenighetene ble svært dårlig. Arkitekten mener dette også hadde sammenheng med at han i samme periode hadde gitt enhetslederen beskjed om at han ikke ønsket å bistå enhetslederen underhånden i forbindelse med konkrete byggesaker i kommunen.

Arkitekten hevder at det etter 2007 skal ha skjedd en bevisst trenering av sakene fra Halden Arkitektkontor i Halden kommune. Vi har hatt samtaler med flere nåværende og tidligere ansatte i byggesaksavdelingen. Imidlertid kan ingen av kildene, som er ansatt i kommunen, bekrefte at enhetslederen har gitt instruksjoner om at sakene fra arkitektkontoret skulle trenes.

En kilde har likevel forklart at vedkommende oppfattet at Halden arkitektkontor havnet på enhetslederens "svarteliste". En tidligere ansatt i byggesaksavdelingen opplyser at saksbehandlere i avdelingen i 2007 skal ha fått beskjed om at all dialog med arkitektkontoret skulle gå gjennom enhetslederen. Beskjeden fra enhetslederen ble gitt muntlig i forbindelse med behandlingen av en plansak som arkitektkontoret var ansvarlig for. I en e-post datert 19. september 2008 informerte saksbehandleren arkitekten om dette. Det het i e-posten:

"Alle henvendelser til saksbehandler fra Halden Arkitektkontor skal formidles via [enhetsleder]."

Den tidligere ansatte oppfattet beskjeden fra enhetslederen som spesiell og kritikkverdig, da han ser det som nødvendig at saksbehandlere kan ha kontakt med eksterne konsulenter, herunder arkitekter, i saksbehandlingen. Vedkommende vet ikke sikkert hva årsaken til beskjeden var. Han

opplyser at enhetslederen generelt mente at saksbehandlerne ikke skulle bistå eksterne konsulenter, fordi de senere kunne bli brukt som "gisler" dersom noe gikk galt. Denne instruksjonen fra enhetslederen skal ifølge denne saksbehandleren ha skapt problemer for fremdriften i saker fra arkitektkontoret, siden enhetslederen i denne perioden hadde høyt fravær. Vi har ikke fått bekreftet disse opplysningene fra andre ansatte i Halden kommune.

Arkitekten har hevdet at arkitektkontoret har mistet oppdrag for private aktører i Halden kommune etter 2007. Dette skal skyldes at kommunen har trenert sakene fra arkitektkontoret, og at kommunen skal ha frarådet andre å bruke kontoret. Arkitekten skal ha fått tilbakemeldinger fra entreprenører og utbyggere om at de ikke kan bruke arkitektkontoret, fordi sakene til arkitektkontoret tar lang tid i Halden kommune og at sakene ikke kommer gjennom. Han skal også ha blitt fortalt fra en leder i en annen kommune om at Halden skal ha advart mot å bruke arkitektkontoret.

Vi har snakket med den nevnte lederen i en annen kommune. Denne avviser at han har mottatt noen advarsler fra Halden kommune mot å bruke arkitektkontoret. Vi har hatt samtaler med ansatte i byggesaksavdelingen i Halden kommune. Ingen av disse kan bekrefte at enhetslederen skal ha advart mot å bruke arkitektkontoret, eller at de har fått beskjed om å trenere saker som kommer derfra. Flere opplyser at arkitektkontoret har hatt oppdrag i Halden etter 2007. Flere beskriver imidlertid den personlige relasjonen som var mellom arkitekten og enhetslederen før 2007, og nevner at arkitekten i denne perioden hadde mange oppdrag for Halden kommune. Mange har oppfattet at relasjonen ble vanskeligere eller brutt etter 2007.

9.5 Vurdering

Det er på det rene at det oppsto en uenighet mellom arkitektkontoret og enhetslederen om prisen for det private oppdraget i 2007. Vi mener også det må anses som klart at enhetslederen ringte til arkitekten 30. oktober og 9. november 2007. Det sentrale spørsmålet for granskerne har vært om enhetslederen i disse samtalene brukte sin stilling i kommunen til å oppnå en reduksjon på kr 1 958,50 på et oppdrag utført for ham privat. Videre har vi vurdert om arkitektkontoret har blitt utsatt for urettmessig og negativ forskjellsbehandling fra Halden kommune etter 2007, som følge av uoverensstemmelsen om regningen.

Enhetslederens innsigelser mot fakturaen fremstår ikke som usaklige eller urettmessige. For granskerne er det svært vanskelig å foreta noen vurdering av berettigelsen av enhetslederens innsigelser så lang tid i etterkant. Også enhetslederen må kunne kjøpe tjenester av private, og han må i utgangspunktet kunne fremsette innsigelser mot fremsatte krav, som enhver annen. Problemet oppstår hvis en slik eventuell uoverensstemmelse med en privat aktør medfører at den private aktøren senere utsettes for negativ og usaklig forskjellsbehandling, enten fra enhetslederen eller fra andre ansatte i enheten.

Vi har ikke funnet klare holdepunkter for at Halden Arkitektkontor etter 2007 skal ha blitt utsatt for en urettmessig forskjellsbehandling fra Halden kommune, som kan føres tilbake til uenigheten mellom arkitekten og enhetslederen om prisen for oppdraget i 2007. Forklaringene til granskerne om dette er ikke entydige, men i hovedsak støtter de ikke påstandene om noen slik negativ forskjellsbehandling. Det er på det rene at arkitektkontoret har opplevd en klar nedgang i tildelte

oppdrag fra Halden kommune siden 2007, og også av saker fra private aktører i kommunen. Flere av personene som har forklart seg for granskerne har imidlertid pekt på andre mulige årsaker til en slik nedgang.

Granskerne har ovenfor redegjort for en telefonsamtale mellom enhetsledere og arkitekten høsten 2007 i forbindelse med uoverensstemmelsen om regningen. Vi legger til grunn at enhetslederen i denne samtalen hadde uakseptabel språkbruk. Arkitektens forklaringer om innholdet av samtalen understøttes av opplysninger fra andre vitner. Videre vil granskerne vise til at mange vitner har forklart at enhetslederen kan bruke ord, uttrykk og gester som oppfattes som upassende i gitte situasjoner.

Et sentralt moment for vår vurdering er arkitektkontorets telefonlogger for den aktuelle perioden. Det er ingen grunn til å tro at disse har vært skrevet ned i ettertid, og de representerer derfor et skriftlig og tidsnært bevis. Granskerne legger til grunn at loggene gir en kortfattet beskrivelse av hva som faktisk ble sagt i samtalen. Samtidig gir ikke telefonloggen en samlet beskrivelse av hva som ble sagt, og det fremgår ikke hva arkitekten eller hans ektefelle sa. Telefonloggen sier heller ingenting om den nærmere sammenhengen ordene falt i, og gir ikke grunnlag isolert sett for å konkludere med at enhetslederen har utøvd utilbørlig press.

I seg selv er imidlertid ordbruken, og den sammenblanding som dermed ble gjort mellom enhetslederen som privatperson og myndighetsperson, kritikkverdig. Trusler om at en privat uoverensstemmelse skal få konsekvenser for tildeling av oppdrag er alvorlig, og innebærer en rollesammenblanding som en kommunalt ansatt skal avstå fra. Dette gjelder uavhengig av om truslene blir virkeliggjort eller ikke. Atferden er egnet til å svekke tilliten til enheten spesielt, og kommunen generelt. At både regningen og rabatten gjelder relativt små beløp kan ikke tillegges vekt i denne sammenheng.

10 ANDRE PROBLEMSTILLINGER OM HABILITET

De tre byggesakene vi har undersøkt har alle reist spørsmål om enhetslederens habilitet. Vi har fått oversendt et antall referansesaker fra kommunen. I vår gjennomgang av disse sakene har vi funnet flere eksempler der enhetslederen enten selv har vært saksbehandler eller truffet avgjørelse i saker der hans ektefelle har hatt interesse i saken som nabo.

En sak gjelder en søknad om tillatelse til oppføring av en mindre enebolig på Grimsrødkollen, altså i samme område som utbyggingen vi har undersøkt i pkt. 8. Søknaden ble mottatt av kommunen 1. april 2004. Det fremgår av saksdokumentene at enhetslederen har undertegnet kvittering for nabovarsel 29. mars 2004, og han har krysset av på at han har mottatt nabovarsel og samtykker i tiltaket. Vedtak i saken ble truffet 13. mai 2004. Det fremgår av vedtaket at avgjørelsen er truffet av enhetslederen som byggesakssjef, og forberedt av en saksbehandler. Saksbehandleren har undertegnet "for" byggesakssjefen.

I våre samtaler, med nåværende og tidligere ansatte i kommunen, har vi fått inntrykk av at det har vært manglende skrevne retningslinjer for hvordan saker som gjelder habilitet skal håndteres. Vitner har forklart at de har vært klar over enhetslederens interesser i saker som gjelder Grimsrød

gård eller tilliggende eiendommer, og at habilitetsspørsmål har vært løst fra sak til sak. Vi er blitt fortalt at bevisstheten om disse spørsmålene har blitt bedre ved enheten, særlig etter undersøkelsene fra Sivilombudsmannen og kritikken fra Østfold kommunerevisjon. Vi har likevel funnet nylige eksempler på at enhetslederen har avgjort saker der hans ektefelle har nabo-interesser.

Vi viser her til enhetens behandling av en søknad om tilbygg av veranda og sommerstue på Grimsrødkollen.. Søknaden ble mottatt av kommunen 19. april 2012. Enhetslederens kone har undertegnet på kvittering for nabovarsel 17. april 2012. Endelig vedtak i saken er truffet av enhetslederen.

11 ØVRIGE FORHOLD

Granskerne har intervjuet mange nåværende og tidligere ansatte i Halden kommune. Ingen av disse har gitt uttrykk for kjennskap til eller mistanke om handlinger som de ville karakterisere som misligheter fra enhetslederens side. Samtlige karakteriserer ham med uttrykk som "ryddig".

Flere ansatte og tidligere ansatte har i intervjuene gitt uttrykk for at de mener at hensynet til å skape tillit er vel ivaretatt i enhet for plan, byggesak og geodata i Halden kommune. Andre ansatte og tidligere ansatte har uttrykt seg kritisk til at det er stor grad av muntlig saksbehandling og manglende skriftlige rutiner, noe som er i strid med anbefalinger for å sikre tillit til likebehandling, habilitet, transparens, og for å forebygge misligheter. Noen har gitt uttrykk for at de kan forstå at rykter oppstår rundt enheten, blant annet knyttet til at enhetslederen kan bli urimelig sint og kan uttrykke seg på måter som fremstår som usaklige.

I forbindelse med vårt arbeid har vi uoppfordret mottatt en rekke henvendelser fra personer utenfor kommuneadministrasjonen, som har gitt uttrykk for sterk mistillit til enhetslederen og påstått manglende likebehandling av saker i kommunen. I tillegg har vi merket oss et stort antall saker i media, der det uttrykkes mistillit til kommunens plan- og byggesaksarbeid også i de senere år.

Vi er kjent med at manglende tillit til og rutiner for plan- og byggesaker har vært tema i Østfold kommunerevisjons rapport fra 2009 og Sivilombudsmannens henvendelse til Halden kommune i 2010. I sitt svar til Sivilombudsmannen skrev rådmannen i Halden den gang at:

"Revisjonen påpekte bl.a at rutiner og internkontroll var mangelfullt og at det i sin tur kan føre til risiko for ulikebehandling. Rådmannen er klar på at like saker skal behandles likt i sine kommentarer, og at det skal utarbeides systemer som minimerer risiko for ulikebehandling. Arbeidet med å implementere nye rutiner i samsvar med revisjonens anbefalinger pågår, men det er ikke ferdig."

I lys av diskusjonen om granskingens mandat samt de store ressurser som har medgått i den sammenheng har vi ikke foretatt nærmere kartlegging av saksbehandlingsrutinene i enheten, ei heller i hvilken grad rådmannens initiativ til systemforbedring har gitt resultater. Enhetslederens advokat har imidlertid pekt på at manglende bemanning har stått i veien for utarbeidelse av overordnede rutiner i enheten.

12 BEVISSITUASJONEN OG SAMMENDRAG AV GRANSKERNES VURDERINGER

Hensikten med denne granskingen er å gjøre to anonyme varsler til gjenstand for en grundig undersøkelse, slik at kommunen skal kunne vurdere i hvilken grad varslene tilsier at kommunen bør foreta seg noe. Vi er bedt om å komme med anbefalinger om hva kommunen eventuelt bør gjøre i sakenes anledning.

Undersøkelsen er vanskeliggjort av at enhetslederen har nektet å etterkomme instruks fra arbeidsgiver om å bidra med forklaringer til granskerne. Også andre involverte, som for så vidt ikke har plikt til å forklare seg, har avslått å bidra til å opplyse saken. Granskerne må derfor danne seg en oppfatning av de forklaringer som er gitt i saken, i lys av dokumenter og bevissituasjonen for øvrig, sett opp mot den grunnleggende uskyldspresumsjon som ligger til grunn for alt granskingsarbeid der bevissituasjonen er uklar.

Sakene vi har undersøkt gjelder alle forhold som knytter seg til spørsmål om rolleblanding, interessekonflikt, habilitet og åpenhet. På et mer generelt plan dreier det seg om tillit til at saksbehandlingen i kommunen skjer på en upartisk, saklig og forsvarlig måte.

Undersøkelsene gir etter vår vurdering grunnlag for skarp kritikk av enhetslederen, for formelle feil, rollesammenblanding og tilsløring av egen aktivitet i saker der han har private økonomiske interesser.

For det første har vi mottatt troverdige forklaringer som tilsier at enhetslederen, til tross for at han åpenbart var inhabil, i to av sakene vi har undersøkt, har uttalt seg overfor tiltakshavere om sjansene for å lykkes med å få innvilget dispensasjoner fra reguleringsbestemmelsene i kommunen. I begge tilfeller valgte tiltakshaver å innrette seg i tillit til enhetslederens råd, uten å ta kontakt med kommunen for nærmere veiledning, for eksempel ved å be om en forhåndskonferanse. I det ene tilfellet ble dette rådet fra enhetslederen om saksbehandlings sannsynlige utfall utløsende for at kjøperen var villig til å betale det enhetslederens kone forlangte. Dette representerer etter vår oppfatning klare tilfeller av rollesammenblanding, og saker der han burde ha unnlatt å gi råd og i stedet henvist tiltakshaverne til å ta kontakt med kommunen.

For det andre, og kanskje mest kritikkverdig, peker vi på saken der det av kommunens saksdokumenter går frem at forberedelsen av en dispensasjonssak ble satt ut til Fredrikstad kommune fordi enhetslederen erklærte seg inhabil. Undersøkelsen har avdekket at til tross meldingen om inhabilitet, har enhetslederen likevel aktivt søkt å påvirke saksbehandlingen i kommunen: Først forsøker han å påvirke administrasjonen for å få flyttet saksbehandlingen tilbake til Halden kommune, og så arbeider han for å få saken behandlet i kommunens planutvalg, da anbefalingen fra kommunens administrasjon gikk imot tiltakshavers interesser. Undersøkelsen viser at enhetslederen har benyttet seg av Halden Arkitektkontor som påvirker, uten at det går frem av kommunens saksdokumenter at den egentlige påvirkeren var den inhabile enhetslederen. Det går klart frem av e-poster fra og mellom personer i kommuneadministrasjonen at enhetslederen søkte å påvirke saken, og dette støttes av telefonlogg og forklaring fra Halden Arkitektkontor. Den samme loggen vitner om et sterkt engasjement for å få saken snudd i planutvalget, til tross for at en slik beslutning ville kreve statlig høring i henhold til plan- og bygningsloven. Vi er gitt innsyn i

den samlede loggen, og oppfatter den som troverdig, selv om vi er klar over at det i ettertid er oppstått en konflikt mellom enhetslederen og arkitekten. Vi legger til grunn at enhetslederen har brutt grunnleggende krav til åpenhet og redelighet i forvaltningen, ved å skjule sin aktivitet i en sak der han er inhabil. Det faktum at vi ikke får innsyn i den opprinnelige avtalen, og derfor ikke vet om enhetslederen i tillegg hadde økonomiske interesser i utfallet av saken, styrker vår kritikk.

For det tredje har vi mottatt forklaring om at enhetslederen skal ha truet med å holde tilbake oppdrag og trenere saker for Halden Arkitektkontor, dersom ikke han fikk prisavslag på en tjeneste. Også denne forklaringen støttes av den ovenfor omtalte telefonloggen samt av et vitne som bekrefter at arkitekten var åpenbart opprørt og fortalte om denne trusselen like etter telefonsamtalen. Enhetslederen har på sin side, i et brev fra samme periode, kommentert at påstanden om rollesammenblanding var *"en glipp"* fra arkitektens side. På bakgrunn av ovennevnte logg samt forklaringer fra flere om at enhetslederen kan bli urimelig sint i slike saker, finner vi det sannsynlig at arkitekten har følt seg presset av enhetslederen. Uavhengig av om enhetslederen hadde rett i at regningen var for høy, representerer det en alvorlig rollesammenblanding at en leder i kommunen truer med å fravike likebehandlingsprinsippene i saksbehandlingen i forbindelse med et oppdrag utført for ham privat.

Ved siden av de konkrete sakene har mange gjort oss oppmerksomme på at enhetslederen benytter språkbruk og kroppsspråk som impliserer holdninger som ikke er forenlig med å være leder i en kommuneadministrasjon. Selv om en leder i kommunen må ha en viss anledning til å bruke humor og folkelig tale, kan vi vanskelig se at uttalelser som at de ansatte må passe seg for å *"etterlate blodspor"* kan tolkes som annet enn at det er noe i saksbehandlingen som ikke tåler dagens lys. På samme måte tolker vi uttrykket at noen havner i en *"svartbok"* som uttrykk for aksept av forskjellsbehandling.

Til sist vil vi peke på at det antall kritiske henvendelser vi har mottatt fra publikum har ført til at granskerne deler Sivilombudsmannens bekymring for at tilliten til kommunen er *"utsatt for sterk slitasje"*, slik det gikk frem av hans henstilling fra 2010.

13 ANBEFALINGER

13.1 Tjenestemessige reaksjoner mot enhetslederen

Forholdene som er omtalt i denne rapporten, sammenholdt med enhetslederens manglende medvirkning til granskingen, kan gi grunnlag for å vurdere tjenestemessige reaksjoner mot ham. Vi er bedt av kommunen om å uttale oss om dette. Våre råd om enhetslederens tjenstlige forhold er utformet i et eget notat, både av hensyn til den det gjelder, og fordi dette dreier seg om rådgivning undergitt vår taushetsplikt som advokater.

13.2 Strafferettslig vurdering

Det ene av varslene inneholder påstander om korrupsjon. Vi vil likevel avstå fra å foreta en strafferettslig vurdering, og gir ingen anbefaling i så henseende. Vårt mandat har vært å innhente opplysninger om de objektive fakta i saken, og det er ikke åpenbart at det vi har avdekket oppfyller

de objektive vilkår for straffbarhet. Å foreta undersøkelser og vurderinger av involverte personers subjektive skyld – noe som alltid vil være et vilkår for straffeansvar – omfattes heller ikke av mandatet. I og med at vi ikke har mottatt forklaring fra enhetslederen selv, og i lys av at ressursituasjonen har forhindret oss fra å gjennomføre systematiske e-postsøk, har vi uansett et begrenset grunnlag for å vurdere i hvilken grad det er rimelig å anta at de subjektive vilkår for straff foreligger.

Ved en strafferettslig vurdering ville det også måtte tas hensyn til at de hendelsene vi har undersøkt ligger mer enn fem år tilbake i tid, og at det derfor er grunn til å tro at enkelte av de straffebestemmelsen det kunne være aktuelt å vurdere uansett vil være foreldet, jf straffeloven § 67. Våre vurderinger av de objektive forhold fremgår imidlertid av rapporten, som vi legger til grunn at blir offentlig. De aktuelle straffebestemmelser er underlagt offentlig påtale (eventuelt under forutsetning av at allmenne hensyn krever påtale). Påtalemyndigheten står dermed fritt til å ta stilling til om disse objektive forholdene fra noen år tilbake gir grunnlag for å iverksette etterforskning. Det er derfor ikke nødvendig med en anmeldelse fra en fornærmet part for at politiet skal iverksette etterforskning. Vi ser derfor ikke noe reelt behov for at kommunen tar stilling til strafferettslige spørsmål i tilknytning til granskingen.

13.3 Organisatoriske tiltak

Det viktigste arbeidet med å bygge opp tillit skjer i det daglige arbeidet med enkeltsaker. Bare gjennom korrekt og effektiv saksbehandling kan borgerne få den nødvendige tilliten til at kommunen utøver sitt samfunnsansvar på en saklig, objektiv og forsvarlig måte. Åpenhet om kommunens beslutningsprosesser og om mulige interessekonflikter hos ansatte er helt sentralt.

Vi anbefaler at kommunen foretar tiltak for å styrke tilliten til enhet for plan, byggesak og geodata. Kommunen bør sørge for at det foretas risikoanalyser for å kartlegge i hvilke situasjoner og saker det kan tenkes å oppstå en interessekonflikt. På grunnlag av slike analyser bør det utarbeides klare retningslinjer for hvordan saker som berører enhetslederens og andre ansattes interesser og andre sannsynlige interessekonflikter og dilemmaer skal håndteres. Slike retningslinjer bør være nedfelt skriftlig, og gjøres kjent for de ansatte i enheten. Vi er ikke kjent med at kommunen har iverksatt slike tiltak.

I vårt arbeid med granskingen har vi stadig vekk blitt møtt med forklaringer om at kommunen ikke kan ta anonyme og udokumenterte påstander på alvor. Det vises i denne forbindelse også til vår gjengivelse fra møtebok for kontrollutvalget 19. februar 2010, jf. pkt. 4 ovenfor. Etter vår oppfatning kan en slik holdning hos sentrale ledere og politikere i kommunen bidra til å skape ytterligere mistillit til en kommune. En rekke personer har kontaktet oss og opplyst at de ikke ønsker å stå fram med sine erfaringer med Halden kommune, i frykt for represalier. Dette er svært alvorlig. Vi understreker at bare det at mange personer og aktører ikke tør å stå fram med sine oppfatninger er et uttrykk for et alvorlig tillitsproblem, selv om det skulle vise seg at eventuelle påstander og beskyldninger ikke har rot i virkeligheten. Manglende åpenhet i kommunen kan nettopp ha skapt grobunn for ”anonyme og udokumenterte” påstander. Kommunens kontakt med sine innbyggere, og de signaler som gis av kommunen, er helt avgjørende for å bygge og ivareta

tillit. I det forebyggende arbeidet mot for eksempel korrupsjon, er kommunen helt avhengig av å få inn tips og opplysninger fra innbyggerne. Gode grunner kan tale for at slike tips kan gis anonymt, i likhet med den rett til anonym varsling som ansatte har etter arbeidsmiljøloven. Vi anbefaler at kommunen arbeider målrettet for å sikre at innbyggerne kan kontakte kommunen med tips og opplysninger uten frykt for represalier.