

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



GRANSKNING
RÅDMANNENS ARBEIDSAVTALER

LEKSVIK KOMMUNE

JANUAR 2017

Forord

Denne granskningen er gjennomført på oppdrag av Leksvik kommunes kontrollutvalg i perioden oktober 2016 til januar 2017.

Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Trondheim, 25.1.2017

Frode Singstad
Ansvarlig revisor

Gard S. G. Lyng
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Hovedmålet med denne granskningen har vært å redegjøre for de faktiske forhold rundt inngåelsen av tidligere rådmann Kai Terje Dretviks arbeidsavtale av juni 2015. I tillegg har vi redegjort for om hans opprinnelige arbeidsavtale av 2013 ble skriftlig inngått, og om hans lønnsjusteringer i ansettelsesperioden har skjedd i tråd med lokale reglement.

Granskningen er gjennomført ved gjennomgang av en lang rekke dokumenter, notater og diverse korrespondanse, og intervju med sentrale aktører. De mest berørte aktørene har fått mulighet til å lese en foreløpig utgave av rapporten og kommentere den.

Når det gjelder rådmannens opprinnelige arbeidsavtale av 2013, legger vi til grunn at den ikke ble signert. Arbeidsforholdet må likevel anses gyldig inngått mellom partene. Aktørene har ulikt syn på *hvorfor* den ikke ble signert, men granskerne har ikke funnet grunn til å tro at det skulle ligge noen bevisste hensikter bak, fra noen av aktørene. Det er uansett kritikkverdig at ikke Leksvik kommune har håndtert en så viktig arbeidsavtale på en bedre måte. De burde ha sørget for at den ble skriftlig inngått i tråd med arbeidsmiljøloven og arkivert i kommunens systemer. Se mer om dette i kap. 3.1 og 4.1.

Justeringene av rådmannens lønn i 2014 og 2015 skjedde ikke i tråd med Leksvik kommunens delegasjonsreglement. Myndigheten til å forhandle om og fastsette rådmannens lønn lå til det politiske forhandlingsutvalget, og de var ikke involvert i noen av forhandlingene. Våre undersøkelser viser at aktiviteten i forhandlingsutvalget i den aktuelle perioden har vært svært lav, og at utvalget fra tidligere hadde praksis for å være involvert i fastsettelsen av rådmannens lønn. Vårt syn er at både rådmannen, personalsjefen og utvalgsmedlemmene burde ha sørget for at utvalget ble involvert i større grad også i 2014 og 2015. Se mer om dette i kap. 3.2 og 4.2.

Arbeidsavtalen av 23.6.2015 ble inngått av Dretvik, tidligere ordfører Strøm og tidligere varaordfører Winge. Strøm og Winge hadde ikke myndighet til å inngå denne avtalen på vegne av Leksvik kommune eller den nye kommunen. Våre undersøkelser viser at det tok nesten et år fra avtalen ble inngått, til noen andre ble kjent med den. Avtalen ble ikke arkivert i tråd med kommunens rutiner, og den ble ikke lagt frem for behandling i relevante politiske organ, verken før eller etter inngåelsen. Se mer om dette i kap 3.3 og 4.3.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag.....	4
1 Mandat	6
2 Gjennomføring av granskningen.....	7
2.1 Metode for datainnsamling og analyse.....	7
2.2 Rettslig bakgrunn.....	8
3 Faktiske forhold	9
3.1 Rådmannens ansettelsesavtale av 2013.....	9
3.2 Lønnsjusteringer 2013-2015	11
3.3 Inngåelse av avtalen av 23.6.2015.....	14
4 Vurderinger	24
4.1 Rådmannens ansettelsesavtale av 2013.....	24
4.2 Lønnsjusteringer 2013-2016	25
4.3 Inngåelse av avtalen av 2015	27
5 Kontradiksjon: tilbakemelding fra involverte parter.....	31
6 Konklusjon.....	32
Vedlegg 1: avtalen av 23.6.2015	33
Vedlegg 2: hørings svar fra Leksvik kommune	35

1 Mandat

Kommunestyret i Leksvik kommune fattet i sak 47/16 i møte den 15.09.2016 følgende vedtak:

«Bestilling til Kontrollutvalget – Gransking av inngåelse av arbeidsavtale gjeldende rådmann i Leksvik av 23.06. 2015».

Med bakgrunn i de avvik som er funnet ved inngåelse av arbeidsavtale datert 23.06.2015 med rådmannen, ber Leksvik kommunestyre kontrollutvalget iverksette en gransking av de faktiske forhold.

1. Leksvik kommunestyre ber kontrollutvalget iverksette en gransking i forbindelse med inngåelse av arbeidsavtale gjeldende rådmannen i Leksvik av 23.06.2015.
2. Kommunestyret ber om at granskingen blant annet må omhandle de faktiske forhold rundt inngåelsen av avtalen, herunder om det er lagt til grunn et lovlig mandat og myndighet for inngåelsen av avtalen, samt om avtaleinngåelsen er i tråd med relevant lov- og regelverk.
3. Kommunestyret vil tilrå kontrollutvalget å søke nødvendig bistand for å få gjennomført granskingen.

Kontrollutvalget vedtok i sak 18/16 å innhente tilbud om gjennomføring av granskningen. Ved brev av 5.10.2016 antok KU et tilbud fremmet i fellesskap av Revisjon Midt-Norge IKS og KomRev Trøndelag IKS.

RMN/KRT gjennomførte avklaringsmøte med KU den 20.10.2016. Vår gjennomgang har vært rettet mot å svare på følgende punkter, basert på føringer fra kontrollutvalget i dette møtet:

- Undersøke de faktiske forhold knyttet til inngåelse av avtale av 23.6.2015, herunder:
 - Er inngåelsen av avtalen skjedd i tråd med lover og lokale regler og retningslinjer?
- Har rådmannens lønnsjusteringer i perioden 2013-2016 skjedd i tråd med lokale reglement og retningslinjer?
- Foreligger det en signert og gyldig ansettelsesavtale fra 2013, og hvis ikke: hvorfor ikke?

Endelig har vi, basert på innspill fra KU, sett det nødvendig å redegjøre for prosessen da 2015-avtalen ble kjent sommeren 2016.

2 Gjennomføring av granskningen

Denne granskningen er ikke gjennomført som forvaltningsrevisjon etter koml. § 77 nr. 4. Vi har likevel lagt til grunn RSK001 «Standard for forvaltningsrevisjon» så langt det passer. I tillegg har vi sett hen til «Retningslinjer for private granskninger» fra Advokatforeningen.

2.1 Metode for datainnsamling og analyse

2.1.1 Dokumentasjon

Ved denne granskningen har det sentrale datagrunnlaget vært gjennomgang av foreliggende skriftlig dokumentasjon fra prosessen knyttet til inngåelse av arbeidsavtale i 2013, avtale av 23.6.2015 mellom rådmann Kai Terje Dretvik og Leksvik kommune, samt dokumentasjon på justeringer av rådmannens lønn. Dette omfatter en mengde politiske vedtak, interne notater og diverse korrespondanse mellom ulike aktører.

2.1.2 Intervju

For å få klarhet i de faktiske forhold, herunder sentrale personers håndtering og handlinger i prosessen har det vært gjennomført intervju med følgende personer (til sammen 9):

- Steinar Saghaug, ordfører i Leksvik kommune
- Kai Terje Dretvik, rådmann i Leksvik kommune (pt. i permisjon.)
- Einar Strøm, tidligere ordfører i Leksvik kommune
- Jahn K. Winge, tidligere varaordfører, Leksvik kommune
- John Normann Tviberg, medlem (tidligere leder) av forhandlingsutvalget
- Dag Gøran Ness, leder (tidligere medlem) av forhandlingsutvalget
- Kristin Andreassen, personalsjef i Leksvik kommune
- Trude Kjeldstad, tidligere personalsjef i Leksvik kommune
- Vigdis Bolås, konstituert rådmann i Leksvik kommune, rådmann i Rissa kommune og prosjektleder for fellesnemnda i Indre Fosen kommune (per telefon).

Alle intervju er dokumentert ved skriftlig referat, som informantene har fått anledning til å korrigere i etterkant.

I tillegg har Ove Vollan, ordfører i Rissa kommune og Erlend Myking, tidligere rådmann i Leksvik kommune, svart på spørsmål per e-post.

2.2 Rettslig bakgrunn

2.2.1 Lovregler

Følgende lovbestemmelser danner grunnlag for våre vurderinger i kapittel 4:

- Kommuneloven § 6: Kommunestyret er kommunens øverste organ og treffer vedtak på vegne av kommunen i alle saker, såfremt annet ikke følger av lov eller delegasjonsvedtak fra kommunestyret selv.
- Kommuneloven § 9: Ordfører er kommunens «rettslige representant», og signerer på vegne av kommunen. Dette innebærer imidlertid etter sikker rett ikke kompetanse til å fatte avgjørelser eller å inngå bindende avtaler på vegne av kommunen.
- Avtaleloven §§ 10 og 11: Kommunen kan bli rettslig bundet av en avtale som er inngått uten personell kompetanse (rett delegasjon/myndighet), såfremt avtalemotparten var i aktsom god tro. Det betyr at avtalen ikke blir bindende dersom parten forstod eller burde forstå at den han inngikk avtale med, ikke hadde myndighet/fullmakt til å binde kommunen.
- Arbeidsmiljøloven stiller krav om at det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold, jf. § 14-5.

2.2.2 Lokale reglement

Følgende reglement og retningslinjer fra Leksvik kommune danner grunnlag for våre vurderinger i kapittel 4:

- Delegasjonsreglementet, vedtatt av kommunestyret i sak 55/08 den 23.10.2008.
- Etske retningslinjer (Normalreglementet).¹
- Reglement for godtgjøring til folkevalgte i Leksvik kommune, vedtatt av kommunestyret i sak 7/2008 den 14.2.2008. (Nytt reglement vedtatt i kommunestyret den 17.12.2015.)

¹ Kommunen har ikke klart å gjøre rede for når det ble vedtatt, men det ser ut til å være før 2007.

3 Faktiske forhold

Dette kapittelet har en kronologisk oppbygning, slik at vi først redegjør for prosessen inngåelse av arbeidsavtale i 2013, deretter lønnsjusteringer fra ansettelsen, inngåelse av 2015-avtalen og endelig prosessen sommeren 2016 da avtalen ble kjent.

3.1 Rådmannens ansettelsesavtale av 2013

Kai Terje Dretvik ble ansatt av kommunestyret etter en åpen utlysning og en rekrutteringsprosess der kommunen fikk bistand av et rekrutteringsbyrå. Det var flere aktuelle kandidater til stillingen. Forhandlingene om vilkår for ansettelsen skjedde mellom Dretvik og tidligere ordfører og varaordfører, med tidligere personalsjef til stede. Alle de involverte framstiller det som en nokså ordinær ansettelsesprosess, der aktørene raskt ble enig om vilkårene, som senere ble akseptert av et enstemmig kommunestyre.

Dretviks lønn ved ansettelsen ble fastsatt til kr 850.000, og tiltredelse var i november 2013.

3.1.1 Prosessen med inngåelse av arbeidsavtale

Tidligere personalsjef utarbeidet et utkast til en arbeidsavtale, i tråd med den hun opplevde at partene var enige om.

Dretvik mente at dette utkastet ikke ivaretok alle forhold de var enige om ved ansettelsen, og ba personalsjefen om å justere avtaleteksten. Dette skjedde gjennom noen påtegninger for hånd på personalsjefens avtaleutkast. Dette avtaleutkastet, med påtegninger, er lagt frem for granskerne. Avtalen fastsetter blant annet 10 ekstra fridager som kompensasjon for merarbeid og møtevirksomhet utover vanlig arbeidstid. Lønnsbestemmelsen inneholder en klausul om regulering av rådmannens lønn, basert på «resultatene fra de sentrale oppgjør for kommunal sektor». I denne sekvensen har Dretvik gjort påtegning: «inkl. ev. lokale tillegg». Etter avtaleutkastet skulle det utarbeides en egen avtale om resultatmål; vi i revisjonen har ikke fått avklart om denne avtalen ble utarbeidet.

Etter dette har Dretvik og tidligere personalsjef noe ulike fremstillinger av hva som skjedde. Ifølge Dretvik ble avtalen så vidt nevnt dem imellom i ulike sammenhenger, men uten at det kom så langt at den ble slutført og signert. Ifølge tidligere personalsjef forsøkte hun i flere omganger å få snakket med Dretvik om avtalen, slik at den kunne bli undertegnet. Hun opplevde imidlertid at Dretvik oppførte seg unnvikende når avtalen ble nevnt, og syntes det virket som om han forsøkte å trenere en undertegning. Hun opplevde situasjonen som ubehagelig, fordi Dretvik var hennes overordnede. Hun opplevde aldri at det var uenighet om vilkårene for ansettelsen, og hun har ingen formening om hvorfor Dretvik skulle ønske å unngå å signere. Vi har forelagt tidligere personalsjef avtaleutkastet med Dretviks

påtegninger, og hun bekrefter at hun heller ikke kan se at det skulle ha vært uenighet om de forholdene Dretvik har påpekt gjennom sine kommentarer. Vår gjennomgang av avtaleutkastet og disse påtegningene tyder på at de gjelder forhold som allerede var rimelig greit sikret (for eksempel pensjonsordning i KLP), eller av relativt sett mindre betydning sett fra arbeidsgivers ståsted.

Dretvik og Strøm fremholder at det var daværende personalsjef som hadde ansvar for å få slutført avtalen. Begge sier at hun i den aktuelle fasen hadde mye å gjøre, men at de selv heller ikke la noe særlig press på å få slutført den. Dretvik begrunner dette med at kommunen hadde mange andre oppgaver på agendaen som fremstod viktigere enn signering av rådmannens arbeidsavtale.

Både Dretvik, tidligere personalsjef og tidligere ordfører Strøm bekrefter uansett at det aldri ble signert noen ansettelsesavtale i 2013.

3.1.2 Konsekvenser av at avtalen ikke er signert

Etter Dretviks syn har det ikke hatt noen åpenbar konsekvens at avtalen ikke var signert, annet enn at arbeidsmiljølovens krav om at arbeidsavtaler skal nedtegnes skriftlig ikke ble fulgt. Strøm er enig i dette. Han mener at arbeidsforholdet ble etablert i tråd med de vilkårene de ble enige om ved ansettelsen, herunder lønnsnivået.

Tidligere personalsjef var etter eget utsagn ikke komfortabel med at avtalen forble usignert. I ettertid presiserer hun at hun kanskje skulle ha presset enda hardere på for å få den signert, eventuelt at hun skulle ha utformet en endelig versjon som ivaretok Dretviks påtegninger og levert denne til Dretvik for signering. Noe av det siste hun gjorde før hun sluttet i Leksvik kommune i 2014, var å skanne utkastet til arbeidsavtale med Dretviks påtegninger og sendte til daværende ordfører, med kopi til Dretvik og hele formannskapet, med beskjed om at avtalen ennå ikke var signert.²

Et av formannskapsmedlemmene oppgir at han fulgte opp dette i juni 2015, ved å spørre ordfører Strøm om avtalen var signert. Strøm bekreftet da at avtalen var signert og i orden. Vedkommende oppfattet det slik at dette gjaldt avtalen fra 2013, men det viste seg senere at Strøm da siktet til avtalen av juni 2015.

² E-post datert 29. juli 2014

3.2 Lønnsjusteringer 2013-2015

Dretviks lønn ble ved ansettelsen i 2013 satt til kr 850.000. Lønnen ble senere justert i to omganger:

- November 2014, med virkning fra 1.5.2014. Ny lønn: kr 880.000, altså en økning på kr 30.000 eller 3,53 %.
- Juni 2015, med virkning 1.5.2015. Ny lønn: kr 930.000, altså en økning på 50.000 eller 5,68 %.

Begge gangene har personalsjef Andreassen gitt lønningskontoret beskjed om lønnsøkningene per e-post.³ I 2014 er den nye lønnen eksplisitt godkjent av daværende ordfører Strøm, på oppfordring fra Andreassen, i epost av 9. desember. I 2015 er innholdet i e-posten fra Andreassen til lønningskontoret, datert 7. oktober, følgende: "KTD skal ha ny årslønn på kr 930.000 med virkning fra 1/5". E-posten viser ikke til grunnlaget for denne lønnsendringen.

Det daværende godtgjøringsreglementet i Leksvik bestemte at ordførers lønn skulle være den samme som rådmannens lønn. Det innebærer at tidligere ordfører Strøm hadde krav på kr 850.000 i årslønn fra 21. november 2013, og de samme tilleggene som redegjort for over. Den tidligere rådmannen hadde betydelig mindre i lønn. Vi har fått tall fra lønningskontoret til Leksvik kommune, som viser at Strøms lønn først ble oppjustert fra desember 2014, noe som da medførte en engangs etterbetaling på kr 186 000. Etter dette har Strøm fått utbetalt samme lønn som Dretvik. For øvrig bekrefter tallene fra lønningskontoret at Dretvik og Strøm har fått utbetalt lønn i tråd med det som fremgår i kulepunktene over.

Tidligere varaordfører Winge hadde ifølge godtgjøringsreglementet krav på 20 % av rådmannens lønn.

3.2.1 Hvordan har lønnsforhandlingene foregått?

Vi har spurt de relevante aktørene om hvordan prosessen ved disse lønnsforhandlingene var.

Ifølge Dretvik kom begge lønnsøkningene etter samtaler med ordfører og varaordfører, der han selv orienterte om hva oppgjøret i kommunen for øvrig hadde vært, og hva han anså som et naturlig tillegg for seg selv. Han fremholder at det ikke var snakk om reelle forhandlinger ved noen av lønnsjusteringene, men ordinære lønnsjusteringer. Strøm

³ E-postkorrespondanse rundt disse lønnsøkningen er fremlagt for granskerne.

bekrefter dette inntrykket, og gir uttrykk for at lønnsjusteringene har skjedd som ren automatikk, uten særlige forhandlinger.

Tidligere varaordfører Winge fremholder at praksis i kommunen over lengre tid har vært at rådmannen skulle ha samme lønnsutvikling som resten av kommunen, slik at det i realiteten ikke har vært behov for forhandlinger.

Både Strøm og Winge bekrefter å ha vært kjent med innholdet i godtgjørelsesreglementet, og dermed klar over at rådmannens lønnsjusteringer fikk direkte betydning for deres godtgjørelse. De presiserer at dette på ingen måte var noe motiv bak deres involveringer i rådmannens arbeidsforhold og lønnsutvikling.

3.2.2 Hvem har vært kjent med forhandlingene?

Dretvik sier at det vært åpenhet om rådmannens lønn; så vidt han vet har personalsjefen orientert om hans lønnsoppgjør i AMA⁴ (der medlemmene i det politiske forhandlingsutvalget er medlemmer), i tillegg til at rådmannens lønn fremgår av kommunens årsmelding.

Vi har ettergått disse påstandene så langt det lot seg gjøre. Tviberg, som var leder for AMA i den aktuelle perioden (2011-2015) sier at utvalget ikke ble orientert om endringene i rådmannens lønn. Ness bekrefter dette.

Vår gjennomgang av kommunens årsmeldinger viser at det i årsmeldingen for 2015, som ble behandlet i kommunestyret 12. mai 2016, er oppgitt at lønnsutgifter til rådmannen i 2015 var kr 923 233, mot kr 844 692 i 2014. I årsmeldingen for 2014, som ble behandlet i kommunestyret den 7. mai 2015, fremgår det tilsvarende at lønnsutgifter til rådmannen i 2014 var kr 844 692, mot kr 737 370 i 2013.

3.2.3 Forhandlingsutvalgets rolle ved rådmannens lønnsjusteringer og tidligere praksis

Delegasjonsreglementet for Leksvik kommune, vedtatt av kommunestyret den 23.10.2008, sier følgende om dette utvalget:

POLITISK FORHANDLINGSUTVALG

Politisk forhandlingsutvalg består av administrasjonsutvalgets folkevalgte representanter.

Politisk forhandlingsutvalg delegeres myndighet til:

Forhandle om og fastsette rådmannens lønn i h.h.t. tariffavtalens bestemmelser.

⁴ Administrasjonsutvalget

Legge premisser og retningslinjer for lokale forhandlinger.

Samtlige informanter sier at forhandlingsutvalget ikke har vært involvert ved endringer i Dretviks lønn. Dretvik sier at hans oppfatning var at praksis i Leksvik kommune var at ordfører fastsatte rådmannens lønn. Tidligere ordfører Strøm støtter Dretviks syn. Han mener at forhandlingsutvalget heller ikke hadde noen rolle ved fastsettelse av lønn for den forrige rådmannen.

Tidligere praksis i forhandlingsutvalget

Vi har forsøkt å kartlegge hva som tidligere har vært forhandlingsutvalgets praksis.

De nåværende medlemmene av det politiske forhandlingsutvalget mener at utvalgets rolle har endret seg i løpet av de siste periodene, og at den største endringen skjedde etter at Kjeldstad sluttet som personalsjef i 2014. Mens Kjeldstad var personalsjef deltok utvalget, ifølge deres beskrivelse, i lønnsforhandlinger for kommunens toppledelse. Kjeldstad bekrefter dette. Hun beskriver praksis under den forrige rådmannen slik:

All justering av tidligere rådmann Mykings lønn skjedde ved det politiske forhandlingsutvalget. Myking pleide ikke å fremme lønnskrav selv, så Kjeldstad anbefalte en økning i tråd med resultatet av lønnsoppgjøret for de øvrige ansatte i kommunen, ev. noe over for å sikre en viss forskjell mellom rådmann og andre ansatte, til forhandlingsutvalget. Utvalget fattet deretter formelt vedtak som ble protokollført.

Vi har sendt en henvendelse til tidligere rådmann Myking, for å høre om hans versjon. Han presiserer at det er vanskelig å være helt presis fordi det er over tre år siden han forlot Leksvik kommune, men sier:

Når det gjelder dette spørsmålet mener jeg likevel helt bestemt at lønnsforhandlinger for rådmannen gikk etter vedtatt delegasjonsreglement i alle år, dvs. at det var det politiske forhandlingsutvalget som stod for det. Noen ganger var det nok lederen som forhandlet direkte, men jeg gikk alltid ut i fra at det skjedde etter fullmakt fra de andre i utvalget. Dette mener jeg også skal fremgå av protokoller. Rådmannens lønn ble stort sett fastsatt til slutt, etter de andre forhandlingene var avsluttet.

Forhandlingsutvalget deltok også i arbeidet med å legge premissene for det øvrige lønnsoppgjøret.

Vi har funnet to protokoller eller skriftlige nedtegnelser på lønnsfastsettelse for tidligere rådmann Myking: i 2009 og 2011. Fra førstnevnte lønnsjustering foreligger det også en

innstilling til et møte i forhandlingsutvalget med rådmannens lønn som tema. Begge protokollene med fastsatt lønn er signert av daværende forhandlingsutvalg.

Tidligere varaordfører Winge var leder for det politiske forhandlingsutvalget i en enda tidligere periode. Han sier at han da alltid selv tok initiativ til at utvalget skulle involveres i lønnsforhandlingene. Etter at de øvrige forhandlingene var gjennomført, forhandlet Winge og tidl. rådmann om rådmannens lønn. Disse forhandlingene var ifølge Winge svært enkle, og bestod kun i en justering av rådmannens lønn i tråd med det kommunale oppgjøret forøvrig.

Etter at Kjeldstad sluttet i kommunen, har forhandlingsutvalget, ifølge de nåværende medlemmene vi har snakket med, ikke vært involvert i gjennomføring av lønnsoppgjøret, utover at de har blitt orientert av personalsjefen om resultatene på overordnet nivå. Tidligere leder i utvalget tar selvkritikk for at ikke utvalget selv i større grad har tatt initiativ til å kreve seg involvert i lønnsforhandlingene, men mener også at både rådmannen og personalsjefen burde ha lagt til rette for det.

Utover de to protokollene fra 2009 og 2011 har vi ikke funnet noe dokumentasjon på møter i det politiske forhandlingsutvalget i form av protokoller eller referat. De nåværende medlemmene vi har snakket med begrunner dette med at utvalget ikke har hatt noen egen sekretær.

3.3 Inngåelse av avtalen av 23.6.2015

3.3.1 Bakgrunn for inngåelsen

Den 23.6.2015 ble det inngått en ny avtale; denne er betegnet: «Arbeidsavtale for Kai Terje Dretvik fnr (...)». Avtalen er signert av Dretvik, tidligere ordfører Strøm og tidligere varaordfører Winge.

Vi beskriver her Strøm og Wingses gjengivelse av bakgrunnen for at denne avtalen ble inngått, slik de forklarer det i intervju. De trekker frem to viktige faktorer som bakgrunn for avtalen:

- Leksvik kommunes økonomiske situasjon
- Den kommende kommunesammenslåingen

Leksvik kommunes økonomiske situasjon

Da Dretvik ble ansatt høsten 2013, hadde Leksvik kommune store økonomiske problemer, og var på ROBEK-lista. Driftsutgiftene for 2013 lå for høyt i forhold til budsjett, og det var behov for kraftige tiltak allerede umiddelbart etter Dretviks ansettelse. Straks etter tiltredelse i november 2013 satte Dretvik i gang innsparingstiltak. Det medførte ifølge informantene at kommunen gikk fra et forventet merforbruk til et positivt resultat på kort tid. Ifølge

informantene skjedde dette uten at det tjenestesøkende publikum merket noe særlig til innstramningene, men de mener at det var meget krevende for organisasjonen. Det ble fra ulike politiske og administrative hold rettet kraftig kritikk mot rådmann. Leksvik kommune ble meldt ut av ROBEK i 2016.

Kommunesammenslåingen

Prosessen med sammenslåing av Rissa og Leksvik kommuner medførte tunge politiske prosesser, mye møtevirksomhet og mange viktige diskusjoner. Blant de tingene som var viktig å få avklart for Leksvik kommune var:

- tilhørighet til fylkeskommune
- eierskapet til NTE
- plassering av ny videregående skole
- fordeling av kommunale arbeidsoppgaver og personkabal i ny kommune

Bolås og Dretvik var sentrale i utarbeidelsen av intensjonsavtalen mellom kommunene, i samarbeid med de politisk valgte forhandlingsutvalgene fra begge kommuner, der politikere, tillitsvalgte og administrasjon var representert. I intensjonsavtalen ble blant annet plassering av kommunesenter og kommunevåpen fastlagt, og avtalen garanterte at ingen ansatte skulle sies opp som en konsekvens av kommunesammenslåingen. Det står også under punktet om ansatte i intensjonsavtalen at «Nedbemanning forsøkes løst gjennom omplassering og naturlig avgang.»

I denne fasen tok Dretvik opp spørsmålet om hvem som skulle være rådmann i den nye kommunen, i samtaler der bare han og Bolås deltok. Bolås sier at hun ønsket en ekstern utlysning og signaliserte det til ordførerne, men ifølge henne ønsket verken ordførerne eller Dretvik det. Slik Bolås beskriver det, var Dretvik forholdsvis rask til å konkludere med at Bolås kunne være rådmann og at han selv kunne tenke seg å jobbe med faget sitt – som kommuneadvokat. Dretvik fremstiller situasjonen litt annerledes. Han sier at han selv la vekt på at Bolås sa at om hun ikke ble rådmann, kunne hun tenke seg å gjøre noe helt annet, utenfor kommunen. Dretvik vurderte dette slik at det i så fall var en reell mulighet for at det kunne komme en annen rådmann inn i Rissa kommune før sammenslåingsprosessen var slutført. Dette syntes han var uheldig, da han opplevde samarbeidet med Bolås som godt og nødvendig for å lykkes med å oppfylle ambisjonen om sammenslåing.

Uansett var Dretvik og Bolås enige om at de som rådmenn burde gå foran og avklare spørsmålet om hvem som skulle ha topplederjobben i den nye kommunen så tidlig som mulig, for å unngå uro og usikkerhet i organisasjonene om det spørsmålet, og for å vise organisasjonene at det var mulig å komme til enighet om også de vanskelige spørsmålene i

en slik prosess. Det var også nødvendig å få på plass en prosjektleder til kommunesammenslåingen ganske raskt, og de mente det kunne være naturlig at den som ble prosjektleder, også ble rådmann i den nye kommunen.

Bakgrunnen for at de ble enige om at Bolås skulle bli rådmann og Dretvik kommuneadvokat var sammensatt, men begge aktørene var uansett enige om at det var en grei løsning for begge parter og for den nye kommunen. Dette ble de enige om i mars/april 2015. Ordførerne ble løpende orientert.

Tidligere ordfører Strøm sier at han i ettertid ser at stillingen som rådmann burde ha vært utlyst i markedet. Grunnen til at det ikke ble gjort, var ifølge ham at det var bekvemt og effektivt for kommunene å la rådmennene komme til enighet på denne måten.

Ifølge Bolås nevnte Strøm og Dretvik flere ganger i denne prosessen at de ville få på plass en avtale for Dretviks rolle som kommuneadvokat. Bolås sier også at hun forstod at Dretvik ønsket en viss sikkerhet for sin stilling, men hun hadde aldri tenkt at det skulle være snakk om en etterlønnsordning av den typen som står i 2015-avtalen.

Bolås sier at hun utover høsten 2015 flere ganger tenkte på om det ble noe mer av den avtalen Dretvik og Strøm hadde snakket om å inngå, men hun kom aldri så langt at hun spurte Dretvik. Strøm gikk som kjent av som ordfører høsten 2015. Bolås trodde derfor ikke det forelå noen avtale, og det kom som en stor overraskelse da den kom for dagen våren etter.

Dretvik sier at han informerte Leksvik kommunes forhandlingsutvalg (for kommunesammenslåingen) om enigheten mellom han og Bolås, og at han ville tre tilbake og la Bolås bli rådmann mot at han fikk en sikkerhet for stillingen sin.

Winge og Strøm var overbevist om at det frem mot en kommunesammenslåing var avgjørende for Leksvik kommune å sikre seg en topp motivert rådmann som kunne være pådriver for sammenslåingsprosessen. Det var fra deres side bakgrunnen for at avtalen ble inngått.

Fra Dretviks side var målet med avtalen av 23.6.15 tredelt: 1) Han ville sikre seg en interessant jobb, 2) en viss lønnsutvikling, og 3) en sikkerhet for sitt arbeidsforhold etter kommunesammenslåingen. Fra hans ståsted var det et vilkår for enigheten med Bolås om å tre tilbake fra en eventuell kamp om å bli rådmann, og dermed spare kommunene for potensiell uro, at han skulle ha en viss sikkerhet for sin stilling. Han ville ha sikkerhet for at ikke rådmannen i den nye kommunen f.eks. skulle fjerne kommuneadvokatstillingen som ledd i innsparinger og konsolideringer av den nye organisasjonen.

3.3.2 Avtaleinngåelsen

Slik Dretvik, Strøm og Winge beskriver prosessen med avtaleinngåelsen, var det ingen reelle forhandlinger om avtalens innhold. Alle bekrefter at det var Dretvik som utformet avtalen. Strøm og Winge gir uttrykk for at de hadde stor tillit til Dretviks juridiske kompetanse, og dermed at avtalen ville bli utformet på en god måte. Avtalen ble ikke gjenstand for kvalitetssikring fra andre enn de involverte partene.

Avtalen består av to deler, der del I omhandler Dretviks ansettelsesforhold i Leksvik kommune, mens del II skulle regulere hans ansettelsesforhold som kommuneadvokat i den nye, sammenslåtte kommunen, senere kjent som Indre Fosen.

Vi har spurt de involverte aktørene om de mente at Strøm og Winge hadde myndighet til å inngå denne avtalen. Både Strøm og Winge mente at de hadde myndighet til å forplikte Leksvik kommune hva gjelder avtalens del I, men at de i etterkant har blitt i tvil. Dretvik sier at han var av den oppfatning at ordfører og varaordfører hadde myndighet til å forplikte Leksvik kommune, og at han aldri hadde forholdt seg til andre enn ordfører i lignende spørsmål. Derimot er Dretvik usikker på om ordfører og varaordfører hadde delegert myndighet til å forplikte kommunen i slike spørsmål. Han erkjenner at han i ettertid ser at ting kunne ha vært gjort annerledes, men han tror samtidig at avtalens del I i all hovedsak ville ha blitt akseptert av både forhandlingsutvalg og kommunestyre, hvis den hadde blitt lagt frem der.

Hva gjelder avtalens del II, har aktørene litt ulikt syn på hvilket rettslig grunnlag Strøm og Winge ev. hadde til å inngå den. Strøm mener at fellesnemnda ikke var et selvstendig juridisk subjekt da avtalen ble signert, slik at det ikke var naturlig å involvere den i avtaleinngåelsen. Winge sier at avtalen var ment å være en del av beslutningsgrunnlaget for fellesnemnda. Han ser det slik at begge kommunene stilte mange vilkår, og at innholdet i denne avtalen skulle være en del av de vilkårene Leksvik kommune stilte. Dretvik ser på del II på noenlunde samme vis som Winge: At avtalen viser resultatet av diskusjonene med Rissa og fordelingen av roller mellom han og Bolås, og at avtalen dermed må ses på som en slags heftelse eller et vilkår som Leksvik kommune skulle ta med seg inn i den nye kommunen. Bolås og Vollan har et helt annet syn på denne saken, og de mener at en avtale som har betydning også for Rissa kommune, ikke kunne ha vært inngått uten at Rissa var involvert. Vollan sier:

I og med at avtalen ville ha betydning for både Leksvik kommune og Indre Fosen Kommune, mener jeg det ville være naturlig at Strøm, som både var ordfører i Leksvik og leder for Fellesnemnda, laget avtale med Dretvik - med forbehold om godkjenning i korrekte organ i henhold til delegasjonsreglement i Leksvik for

perioden fram til 01.01.18; samt begge kommuners delegasjonsreglement og evt. Fellesnemnd for perioden etter 01.01.18

3.3.3 Nærmere om avtalens innhold

Som nevnt er avtalen av 23.6.2015 inndelt i to deler. Første del relaterer seg til Dretviks stilling som rådmann i Leksvik kommune. Her fastslås at han er fast ansatt som rådmann fra 1.11.2013. Videre er betingelsene ved ansettelsen beskrevet, i form av en regulering av lønnsutviklingen og ulike goder som tilligger stillingen. Det avtales en etterlønn på 3 år, for det tilfelle at Dretvik «fratrer stillingen som rådmann før pensjonsalder».

I avtalens del II heter det at denne del blir aktuell dersom Leksvik kommune opphører å eksistere og Dretvik ved det fratrer stillingen som rådmann. For det tilfelle fastsettes i avtalen at Dretvik tiltrer stilling som kommuneadvokat i den nye kommunen Leksvik kommune blir en del av. Det fastsettes videre lønn og lønnsutvikling tilsvarende 97% av rådmannens lønn, 3 ukers ferie utover lov- og tariffestet ferie, og 4 års etterlønn og kompensasjon for pensjonstap for det tilfelle at Dretvik «fratrer stillingen som kommuneadvokat».

3.3.4 Om partenes forståelse av avtalen

Dretvik forklarer at målet med avtalens del I var å sikre en skriftlig arbeidsavtale med Leksvik kommune, som han på det tidspunktet ikke hadde.

Strøm og Winge sier at avtalen i all hovedsak uttrykker det de og Dretvik var enige om at den skulle inneholde, men med et unntak: det var ikke deres intensjon at avtalen skulle gi etterlønn for det tilfelle at Dretvik selv sa opp sin stilling.

Dretvik presiserer at det fra hans ståsted var bevisst at avtalen skulle inneholde en slik klausul, men at den ikke skulle gi han rett til etterlønn hvis han sa opp av egen, fri vilje, uten at det kom som resultat av for eksempel at arbeidsgiver behandlet han på en måte som gjorde det vanskelig eller umulig å fortsette i stillingen. Han mener at avtalen derfor heller ikke kan forstås slik, fordi kontraktspartene hadde en omforent forståelse for hva avtalens faktiske innhold skulle være. Det som skulle gi grunnlag for etterlønn, var enten usaklig oppsigelse fra kommunens side, eller at han i realiteten ble presset til å si opp for eksempel etter langvarig trakassering, at han ble fratatt myndighet eller på andre måter ble nærmest «mobbet bort». Dretvik nevner den prosessen han har vært utsatt for siden sommeren 2016 som et eksempel på en slik situasjon.

I tillegg sier både Strøm og Winge at de i ettertid ser at 4 års etterlønn var i overkant mye, men at 3 år ville vært akseptabelt. Uansett mener både de og Dretvik at et utgangspunkt for

denne avtalen, var at den ikke skulle koste kommunen noe som helst, så lenge de ikke sa opp Dretvik.

3.3.5 Hvem var kjent med avtalen?

Fellesnemnda for Indre Fosen kommune hadde et møte den 25.6.2015, der det ble fattet vedtak om at Bolås skulle bli rådmann og Dretvik skulle bli kommuneadvokat i den nye kommunen. Vår gjennomgang viser at avtalen ikke ble lagt fram i dette møtet, og heller ikke i andre politiske utvalg verken i Leksvik eller Rissa kommuner, i tiden etter at avtalen ble inngått.

På spørsmål om hva som er normal praksis for arkivering av en slik avtale, svarer Dretvik at det er å legge den inn i ephorte, og at det er personalsjefens ansvar. Dretvik mener også at han ba personalsjefen om å legge den inn i ephorte før jul i 2015. Personalsjefen bekrefter at hun fikk beskjed om dette, men mener at det var mye senere, men likevel før den var offentlig kjent. Våre undersøkelser viser at avtalen er registrert i saksbehandlersystemet med journaldato 08.09.2016, det vil si at det først var i september 2016 at den ble lagt inn der.

Verken Strøm, Winge eller Dretvik kan redegjøre for om noen andre ble orientert om avtalen sommeren 2015. De mener likevel at ordfører i Rissa, Ove Vollan, måtte ha forstått at det foregikk drøftelser om vilkår for ansettelse av Dretvik som kommuneadvokat. Dretvik mener at ledelsen i begge kommunene var klar over at han ønsket en sikkerhet for sitt arbeidsforhold, selv om kanskje ikke det konkrete innholdet i avtalen var kjent for alle. Bolås og Vollan har i en skriftlig redegjørelse gjort det klart at de var kjent med at den politiske ledelsen i Leksvik ønsket å få i stand en avtale med Dretvik, både for hans rolle som rådmann i Leksvik og som kommuneadvokat i den nye kommunen, og at de selv hadde uttrykt at det ville være positivt å få i stand en slik avtale. De presiserer likevel at de verken visste noe om de aktuelle vilkårene, eller at det faktisk var signert noen avtale.

Tidligere ordfører Strøm sier at det i ettertid er lett å se at avtalen burde ha vært lagt frem for godkjenning i kommunestyrene i Leksvik og Rissa kommuner.

3.3.6 Avtalen blir offentlig kjent

Ordfører Saghaug sier at han ble kjent med at det eksisterte en avtale helt i slutten av april i 2016. Foranledningen var at Dretvik orienterte ordføreren om at han hadde tenkt å delta på kompetanseutvikling i løpet av høsten. Saghaugs reaksjon var at det passet dårlig om rådmannen skulle begynne med etterutdanning midt i sammenslåingsprosessen, hvorpå Dretvik fremholdt at han hadde en avtale som bekreftet at han skulle ha anledning til det. Saghaug ba om å få fremlagt denne avtalen. Avtalen ble overlevert av personalsjef Andreassen den 4. mai.

Etter dette beskriver Saghaug at han brukte helga på å vurdere hvordan han skulle håndtere denne avtalen, før han innkalte formannskapet til et møte for å diskutere den. Det var samtidig viktig for Saghaug å snakke med ledelsen i Rissa kommune, for å høre om de var kjent med avtalen. Bolås har i en skriftlig redegjørelse beskrevet at hun ble kjent med avtalen første gang 11. mai 2016, da ordfører Saghaug fortalte henne om den. Vollan ble på sin side orientert fra Bolås den 12. mai 2016.

Da Bolås ble kjent med avtalen, reagerte hun først og fremst på at det var inngått en avtale der Indre Fosen kommune ble angitt som part, og som hun som rådmann i Rissa kommune (og senere prosjektleder for sammenslåingen) ikke var kjent med.

I tillegg sier hun at hun opplevde vilkårene i avtalen – og særlig delen om Indre Fosen - som hinsides all fornuft. Det gjelder særlig etterlønnen på 3 og 4 år, i en tid der kommunene jobbet knallhardt for å spare, nedskalere virksomheten og være moderate i alle sammenhenger. Leksvik var på ROBEK-lista da avtalen ble signert og hadde vært der siden 2012. Hun reagerte også på de andre vilkårene, herunder ferie, lønnsnivå, rett til permisjon, rett til å påta seg private rådgivningsoppdrag utenfor kommunen, fortrinnsrett ved deltagelse på konferanser, eget budsjett til administrative oppgaver osv. Hun sier at det er uakseptabelt med slike vilkår i kommunal virksomhet, og at summen av disse vilkårene hadde gitt stor risiko for at det hadde vært vanskelig for rådmannen å føre kontroll med kommuneadvokatens virksomhet.

Vollan sier følgende:

Da jeg fikk se avtalen reagerte jeg (som alle andre) med sjokk og vantrø. Det var en rekke punkt i avtalen jeg reagerte sterkt på. Ensidigheten; at kommunen kun skulle ha plikter og Dretvik kun ha rettigheter. At han skulle kunne praktisere som advokat ved siden av stillingen. De utvidede pensjonsrettighetene – som ville kunne utløse svært store kostnader. Men det som etter mitt syn var det aller mest ekstreme ved avtalen, var at Dretvik skulle få 4 års etterlønn dersom han selv sa opp. Jeg har jobbet 17 år i næringslivet, og har aldri sett vilkår som er i nærheten av denne avtalen; og selvfølgelig heller ikke i det offentlige

3.3.7 Forhandlinger sommeren 2016

Saghaug valgte å legge frem avtalen for det politiske forhandlingsutvalget, fordi han anså det som deres ansvar å forhandle med rådmannen på vegne av Leksvik kommune. De behandlet avtalen i møte den 25.5, der de blant annet konkluderte med at ordfører fikk i oppdrag å be om en juridisk vurdering av avtalens gyldighet. En slik vurdering ble innhentet

fra KS Advokatene. De konkluderte med at avtalen var ugyldig. Etter dette behandlet forhandlingsutvalget saken på nytt, og sendte saken deretter videre til formannskapet.

På denne tiden kom det et brev fra Dretviks advokater i Juristforbundet, som anførte at avtalen av 2015 var gyldig, og som fremholdt at det ikke var grunnlag for videre forhandlinger. Begge disse juridiske vurderingene er beskrevet under.

Både det politiske forhandlingsutvalget og formannskapet fattet i løpet av juni og juli vedtak om at de anså 2015-avtalen som ugyldig. Formannskapet nedsatte deretter et forhandlingsutvalg som skulle prøve å komme til enighet med rådmannen om en sluttpakke. Slike forhandlinger ble forsøkt gjennom sommeren 2016, men uten å føre fram. I de innledende møtene sommeren 2016 ble Dretvik ifølge våre informanter tilbudt et års etterlønn, men uten at han ville aksepterte mindre enn tre år, som var i tråd med 2015-avtalen.

I et nytt møte i formannskapet ble det vedtatt å innstille til kommunestyret om å tilby Dretvik valget mellom en sluttpakke eller å risikere vedtak om mistillit. Det ble imidlertid ikke noe kommunestyremøte, for partene ble enige om å møtes til et forhandlingsmøte i Oslo den 24. august. Før dette hadde Saghaug forsøkt å få i stand et møte siden begynnelsen av juli, men han opplevde at Dretvik og hans advokat var lite villig til å få avholdt et møte i løpet av rimelig tid slik som vedtatt i formannskapet.

På møtet i Oslo den 24.8 deltok Saghaug, Vang (opposisjonsleder), Dretvik og begge partenes advokater. Partene kom der til enighet om en permisjonsavtale. Avtalen ble signert av Dretvik. Deretter ble avtalen vedtatt i formannskapet den 1.9, og senere i kommunestyret.

3.3.8 Status for avtalen i dag – slik partene ser det

Om gyldighet

Partene har ovenfor granskerne gitt uttrykk for ulike syn på hvorvidt avtalen av 23.6.2015 er gyldig inngått mellom partene. Partene har innhentet hver sine vurderinger fra juridiske rådgivere.

KS Advokatene ble av Leksvik kommune v/ politisk forhandlingsutvalg bedt om å vurdere gyldigheten av avtalen av 23.6.2015. KS konkluderte med at avtalen ikke var gyldig inngått, og begrunnet dette med:

- For å kunne forplikte kommunen må man ha gyldig kompetanse, i tråd med kommuneloven § 6. KS mener det ikke foreligger gyldig kompetansevedtak rettet mot daværende ordfører og varaordfører.
- Kommuneloven § 9 om ordfører som kommunens rettslige representant gir ikke grunnlag for kompetanse til å binde kommunen juridisk.

- Fellesnemnda var gitt myndighet til å forhandle betingelser for den nye rådmannen. Der fellesnemnda ikke hadde myndighet må man tilbake til delegasjonsreglementet, evt til kommunestyret for bindende vedtak.
- KS betviler at en rådmann kan være i aktsom god tro mht en ordførers kompetanse til å forplikte kommunen uten gyldig delegasjonsreglement (jf Høyesterett 29.2.2016)
- Heller ikke tidsmomentet tilsier at avtalen blir ansett bindende.

Dretvik innhentet så vurdering fra Juristforbundet, som konkluderte med at avtalen er gyldig inngått og dermed bindende mellom partene. Juristforbundet har begrunnet dette med:

- Inngåelse av arbeidsavtale, som den pr 23.6.2015, omfattes ikke av det mandat politisk forhandlingsutvalg hadde/har. Mandatet omfatter kun fastsettelse av lønn for rådmann.
- Myndighet til å tilsette kommuneadvokat tilligger som utgangspunkt rådmannen. I dette tilfelle anses tilsettingsmyndigheten med rette overført til ordfører og varaordfører.
- Ordfører og varaordfører anses å ha handlet innenfor sitt myndighetsområde.

Dretvik oppgir i intervju at han mener avtalen er gyldig, basert på at det utbetales lønn etter den og at det er den eneste arbeidsavtalen han har.

Betydning av kommunestyrets vedtak ved permisjonsavtalen

Ved kommunestyrets behandling av permisjonsavtalen ble det tilføyd et punkt i forhold til ved formannskapetets behandling: At permisjonsavtalen forutsatte at 2015-avtalen ikke skulle kunne gjøres gjeldende. Det var ifølge ordfører Saghaug helt sentralt for kommunestyret at Dretvik ikke skulle kunne gjøre 2015-avtalen gjeldende etter fullført permisjon.

Ifølge Saghaug informerte han derfor Dretvik om at kommunestyret hadde godkjent permisjonsavtalen under forutsetning av at avtalen av 23.6.2015 ikke kunne gjøres gjeldende. Dette skjedde ifølge Saghaug rett etter møtet. Saghaug spurte Dretvik direkte om han var innforstått med dette slik at han kunne signere, eller om de hadde en uenighet. Dretvik svarte, ifølge Saghaug: «Nei, du kan bare signere.»

Leksvik kommune sendte brev til Dretvik datert 3.10.2016, vedlagt utskrift av kommunestyrets møtebok av 15.9.2016. I brevet er det vist til klagerett etter forvaltningsloven.

Dretvik sier på sin side at han først flere uker etter at kommunestyret i Leksvik vedtok permisjonsavtalen, ble gjort kjent med at kommunestyret hadde satt som forutsetning at

2015-avtalen ikke kunne gjøres gjeldene. Dretvik anser det som et ensidig krav fra kommunens side, som han ikke har akseptert.

Vi har spurt aktørene om gyldighet av 2015-avtalen var tema i drøftelsen av permisjonsavtalen, og om det var aktuelt å skrive i avtalen at 2015-avtalen ikke kunne gjøres gjeldende. Ordfører Saghaug sier at KS-advokatene sa at permisjonsavtalen erstattet 2015-avtalen, slik at det ikke var noe poeng. Samtidig sier han at vilkåret i kommunestyrets vedtak kom fordi kommunestyret ikke ville godta noe som helst risiko for at Dretvik senere skulle hevde at 2015-avtalen var gyldig. Dretvik presiserer at det ved forhandlingene om permisjonsavtalen overhodet ikke var snakk om at Dretvik skulle frafalle rettighetene i 2015-avtalen, og at han ikke har sagt fra seg rettighetene etter avtalen. Han har i flere omganger forsøkt å få kommunen til å forhandle om vilkårene i 2015-avtalen, men har ikke fått gehør for det.

4 Vurderinger

4.1 Rådmannens ansettelsesavtale av 2013

Angående rådmannens ansettelsesavtale fra 2013 er vi først og fremst bedt om å undersøke om den foreligger i signert stand, og hvis ikke, hvorfor den ikke ble signert av partene. Det har vi redegjort for foran, og vi oppsummerer det under. Vi knytter likevel noen kommentarer til hva dette innebærer rettslig sett. Først redegjør vi for det rettslige utgangspunktet for vurdering av situasjonen.

4.1.1 Rettslig grunnlag

Det følger av generelle avtalerettslige prinsipper⁵ at også avtaler som er inngått muntlig vil være bindende for partene. Videre følger det av langvarig rettspraksis at når partene i en forhandlingssituasjon kan sies å ha blitt enig om det alt overveiende knyttet til avtalens innhold, kan dette regnes som en bindende inngått avtale, selv om det ikke er utferdiget et endelig skriftlig eksemplar av avtalen. Uenighet om mindre forhold hindrer ikke at avtalen som sådan er inngått på bindende måte.

Arbeidsmiljøloven stiller krav om at det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold, jf. § 14-5. Kravet til at avtalen skal være «skriftlig» er et *formkrav*. Det betyr at det er ment å være et krav til *hvordan avtales skal utformes*; det kan derimot ikke forstås som et krav om at bare skriftlige avtaler er gyldige.

For øvrig hviler det et generelt forsvarlighetskrav på kommunens håndtering av alle ansettelsesforhold, og spesielt ved ansettelse av toppledere. Dette innebærer blant annet at kommunen må sørge for ryddige forhold rundt sine ansettelser, herunder nødvendig etterprøvbarhet og åpenhet om ansettelsesforholdene.

4.1.2 Vurderinger

Basert på våre undersøkelser anser vi det som klart at det ikke foreligger noen signert arbeidsavtale for Dretvik fra ansettelsen, før sommeren 2015.

Etter vår vurdering er dette uheldig, i strid med arbeidsmiljøloven og en klar mangel ved kommunens håndtering av dette arbeidsforholdet. En kommune bør ha ryddighet i sin håndtering av ansettelsesforhold, og det særlig for toppledere.

⁵ Norske lov av 1687: «En hver er pliktig at efterkomme hvis hand med Mund, Haand og Segl lovet og indgaaet haver.»

Vi registrerer at aktørene har ulikt syn på hvorfor ikke avtalen ble signert. Vi legger til grunn at det aldri ble utferdiget en avtaletekst som var helt i tråd med hva partene ble enige om ved ansettelsen, og at dette var personalsjefens ansvar. Videre registrerer vi hennes forklaring med at hun opplevde det som krevende å få nødvendig dialog med Dretvik for å få fullført avtalen.

Uansett var hele daværende formannskap kjent med at Dretvik ikke hadde noen skriftlig arbeidsavtale fra juli 2014. Etter vårt syn burde det ha blitt stilt tydelige krav om at en slik avtale skulle komme i orden.

Våre undersøkelser gir ikke grunnlag for noen entydig konklusjon på hvorfor avtalen ikke ble signert. Vi anser det som den mest sannsynlige forklaringen at det rett og slett ikke ble prioritert.

Konsekvenser av at avtalen ikke er signert

Våre undersøkelser viser at det ikke var uenigheter mellom partene om innholdet i eller vilkårene i ansettelsesavtalen. Ut fra alminnelige avtalerettslige betraktninger kan man dermed legge til grunn at det var etablert en gyldig avtalerettslig binding mellom aktørene, slik at arbeidsforholdet var etablert, selv om avtalen ikke var signert. Det at Dretvik tiltrådte etter avtalen, og partene oppfylte sine forpliktelser basert på den, slik den forelå i utkastets form, er et ytterligere argument for dette.

4.2 Lønnsjusteringer 2013-2016

4.2.1 Rettslig grunnlag

Leksvik kommunes delegasjonsreglement legger myndigheten til å «forhandle om og fastsette rådmannens lønn» til det politiske forhandlingsutvalget.

Kommunelovens regler gir ikke ordfører myndighet til å binde kommunen uten tydelig delegasjonsvedtak⁶. Noe slikt delegasjonsvedtak foreligger ikke i Leksvik kommune.

4.2.2 Vurderinger

Som vi beskriver foran, har tidligere ordfører og varaordfører forhandlet og fastsatt rådmannens lønn i 2014 og 2015. Dette hadde de ikke myndighet til å gjøre. Det innebærer et klart brudd på kommunelovens prinsipper og på Leksvik kommunes delegasjonsreglement.

⁶ Kommunelovens § 9, jf. § 6.

Forhandlingsutvalget har ikke vært involvert i de to lønnsfastsettelsene. Lønnsfastsettelsen i 2014 burde åpenbart ha vært gjort av forhandlingsutvalget. Hva gjelder reguleringen i 2015, var den del av en inngåelse av en ny arbeidsavtale. Myndighet til å inngå slik avtale var ikke delegert, og lå derfor til kommunestyret, jf. kap. 4.3 under.

Våre undersøkelser viser at aktiviteten i forhandlingsutvalget i den aktuelle perioden i det hele tatt har vært svært begrenset, eller tilnærmet fraværende. På grunnlag av de undersøkelsene vi har gjort, kan vi legge til grunn at forhandlingsutvalget tidligere har hatt en praksis der utvalget har fastsatt rådmannens lønn. I tillegg har de i langt større grad vært involvert i lønnsforhandlingene i kommunen for øvrig. Dette gjaldt fram til Dretvik ble ansatt og tidligere personalsjef Kjeldstad sluttet.

Etter vår vurdering er det først og fremst rådmannen, i praksis ved personalsjefen, som må sørge for å legge til rette for at utvalget kan utføre sitt mandat, og at de får saker til behandling. Vi er kritisk til at det ikke har blitt gjort i disse tilfellene.

Etter vår vurdering hadde uansett utvalgsmedlemmene også selv anledning til å reagere når de registrerte at lønnsforhandlinger ble gjennomført, men uten at de ble involvert i fastsettelsen av rådmannens lønn. Dette gjelder selv om de ikke var klar over at det faktisk foregikk lønnsforhandlinger med rådmannen, gjennomført av andre. Det burde være påregnelig for dem at rådmannen fikk justert sin lønn, samtidig som det fremkommer av kommunens årsmeldinger at rådmannens lønn har økt hvert år.

Endelig mener vi at det er grunn til å se nærmere på dette utvalgets rutiner, og ikke minst sikre at relevante aktører i kommunen har omforent forståelse av utvalgets mandat. Etter vårt syn er utvalgets mandat hva gjelder rådmannens lønn klart: det skal forhandle om og fastsette den.

Vi legger til grunn av etterprøvbareheten ved utvalgets virksomhet over tid har vært for dårlig. Utvalget bør sørge for tilstrekkelig dokumentasjon av egen virksomhet, som alle andre politiske organer, i praksis ved å føre protokoller fra sine møter.

4.3 Inngåelse av avtalen av 2015

4.3.1 Rettslig grunnlag

Avtalen av 23.6.2015 er en arbeidsavtale mellom Leksvik kommune og Dretvik. Inngåelse av arbeidsavtale er for kommunen en privatrettslig disposisjon.⁷ Spørsmålet er hvordan slike avtaler må inngås for at kommunen skal være bundet av dem.

Etter kommuneloven § 6 er kommunestyret kommunens øverste organ. Det innebærer at all myndighet utøves med utgangspunkt i kommunestyret. Ved det er kommunestyret rette vedkommende i de tilfeller kommunen skal inngå avtaler, og til å foreta andre rettslige disposisjoner.

Kommunestyret kan delegere sin myndighet til andre organ. Dette er i Leksvik kommune gjort gjennom bestemmelser i vedtatt delegasjonsreglement. Det følger av Leksvik kommunes delegasjonsreglement pkt G. «Delegasjon til ordfører» at:

Ordfører gis myndighet til å fatte de avgjørelser som ikke kan vente til rette politisk utvalg er samlet og som anses som kurante, såfremt loven selv ikke er til hinder for dette.

Det følger av lovens system at slike positivt avgrensede myndighetsdelegasjoner skal tolkes strengt, og da som en unntaksregel. Denne tolkningspraksis må følges både ved vurdering av om avgjørelse «kan vente» til riktig politisk organ kan samles, og dermed fatte vedtak på korrekt måte, og om saken kan anses kurant. Kurant er saken dersom den ikke er av prinsipiell betydning, ref. delegasjonsreglementet pkt H om «Delegasjon til rådmannen».

Det er allment akseptert at kommuneloven § 9 ikke gir ordfører rett eller legitimasjon til å binde kommunen avtalerettslig.

Mandat til politisk forhandlingsutvalg er gitt i delegasjonsreglementets pkt F, som vist til i kap. 4.2.3 over:

Politisk forhandlingsutvalg delegeres myndighet til:

Forhandle om og fastsette rådmannens lønn i h.h.t. tariffavtalens bestemmelser.

Legge premisser og retningslinjer for lokale forhandlinger.

⁷ Privatrettslige disposisjoner står i motsetning til utøvelse av offentlig myndighet, eksempelvis forvaltningsvedtak av ulike slag.

For de tilfeller der ansatte, folkevalgte eller organ i kommunen går utover sin delegerte fullmakt, er utgangspunktet at kommunen ikke blir avtalemessig bundet. Imidlertid er det i rettspraksis og juridisk teori gitt åpning for at kommunen likevel kan bli bundet gjennom legitimasjon etter reglene i avtaleloven og ulovfestet rett. Det stilles for disse tilfellene krav om at det foreligger et legitimasjonsgrunnlag, og at den andre partene var i aktsom god tro mht avtalepartens myndighet til å inngå bindende avtaler.

4.3.2 Vurderinger

Avtalen av 23.6.2015 ble inngått og signert av daværende ordfører og daværende varaordfører. Basert på våre undersøkelser legger vi til grunn at ingen andre enn de tre involverte har vært kjent med at avtalen ble inngått før det hadde gått nesten ett år. De relevante politiske organene er ikke orientert om avtalen, og avtalen er ikke håndtert i tråd med kommunens praksis for arkivering.

Spørsmålet om avtalens gyldighet avhenger av om ordfører og varaordfører hadde rettslig kompetanse (myndighet) til å binde kommunen gjennom avtale. Drøftelsen må deles opp etter avtalens to deler: Del I om ansettelse som rådmann i Leksvik kommune, og del II om ansettelse som kommuneadvokat i en ny kommune Leksvik kommune skulle bli del av – senere kjent som Indre Fosen kommune.

4.3.2.1 Gyldighet for avtalens del I – ansettelse som rådmann i Leksvik kommune

Vi legger til grunn at kommunestyret ikke har fattet et eget vedtak om fullmakt til ordfører og varaordfører om å forhandle og inngå avtale med kommunens rådmann.

Vår forståelse av kommunens delegasjonsreglement er at heller ikke politisk forhandlingsutvalg hadde mandat til å ha en rolle i dette. Det politiske forhandlingsutvalgets myndighet etter delegasjonsreglementet er begrenset til å forhandle om og fastsette rådmannens lønn, og ikke å forhandle om inngåelse av arbeidsavtale.

Som tidligere nevnt medfører ikke kommuneloven § 9 at en slik avtaleinngåelse ligger innenfor ordførerens myndighet. Ordføreren hadde altså ikke stillingsfullmakt til å inngå avtalen med Dretvik⁸.

⁸ Avtaleloven § 10, andre ledd: «Indtar nogen ifølge avtale med en anden en stilling, som efter lov eller sedvane medfører beføielse for ham til indenfor visse grænser at handle paa den andens vegne, ansees han at ha fuldmagt til at foreta retshandler, som falder indenfor disse grænser.»

Det er granskernes oppfatning at ordfører heller ikke hadde myndighet til å inngå avtalen basert på kommunens delegasjonsreglement. Tidsmomentet (tid til å vente på riktig organ) kan ikke være oppfylt, da Strøm burde ha visst at det ikke forelå noen signert avtale med Dretvik siden november 2013. Videre er det vår oppfatning at inngåelse av denne avtalen ikke var kurant, særlig under hensyntagen til at loven ikke åpner for at ordfører har myndighet uten særskilt delegasjonsvedtak.

Spørsmålet videre er om ordfører kan anses å ha vært legitimert til å inngå avtalen. Avtalerettslig binding ved legitimasjon kan begrunnes i for eksempel stillingsfullmakt eller en annen form for fullmakt, som såkalt toleransefullmakt⁹. Granskernes oppfatning er at det ikke foreligger stillingsfullmakt for ordfører i den aktuelle situasjonen.

Det er også vanskelig å se at ordfører (og varaordfører) skulle ha hatt toleransefullmakt til å binde kommunestyret ved en slik avtaleinngåelse. Ved vurderingen må det legges vekt på at kommunestyret på ingen måte synes å ha vært kjent med eller på annen måte blitt informert om at ordfører og varaordfører hadde forhandlinger på gang med rådmannen. Som det heter i sak i Høyesterett fra 2016, avsnitt 71, må de «legitimerende omstendigheter» være skapt av kommunestyret selv, noe som er vanskelig å få øye på i dette tilfellet.¹⁰

Ved en vurdering av rådmannens eventuelle beskyttelsesverdige forventninger¹¹ knyttet til om ordfører og varaordfører hadde rett til å forhandle frem en bindende avtale, må man ta utgangspunkt i en objektiv målestokk for kravet til aktsomhet. Samtidig vil en som er spesielt kyndig eller har særlige kvalifikasjoner på det aktuelle området bli målt etter en strengere målestokk enn den alminnelige aktør. For Dretviks vedkommende må det legges vekt på hans utdannelses- og erfaringsbakgrunn, ved at han er utdannet jurist, har praktisert som advokat og har erfaring fra rådmannsstilling tidligere. Man må kunne forvente at en person med denne bakgrunn kjenner de sentrale lovreglene for kommunens beslutningsmyndighet¹², herunder å ha studert kommunens delegasjonsreglement.

⁹ Toleransefullmakt – ulovfestet representasjonsevne, tilfelle der rettsreglene beskytter forventningene hos en tredjemann som ut fra forskjellige omstendigheter i samvirke har hatt grunn til å tro at han handlet med en representant som kunne binde en oppdragsgiver. – ref: Rt 2011 s 410 og HR 2016-00476.

¹⁰ HR 2016-00476-A

¹¹ Aktsom god tro

¹² Kommuneloven §§ 6 og 9

Som følge av denne vurderingen finner vi at ordfører ikke hadde myndighet eller fullmakt til å inngå avtalen av 23.6.2015. Avtalen del I må anses ugyldig.

4.3.2.2 Gyldighet for avtalens del II – ansettelse som kommuneadvokat i ny kommune

Spørsmålet er i utgangspunktet som over: Hadde ordfører og varaordfører rettslig kompetanse til å binde den nye kommunen?

Etter reglene i inndelingsloven forekommer en overføring av myndighet fra det enkelte kommunestyre ikke før en ny kommune er vedtatt, såfremt det ikke er særskilte vedtak om det. Det er praksis for at kommunestyrene bemyndiger fellesnemnda i forhold til konkrete oppgaver.

I vedtak i Leksvik kommunestyre den 18.6.2015 ble fellesnemnda bemyndiget til å fatte beslutning om struktur for prosjektorganisasjonen og hvordan rekruttering av prosjektleder skulle gjennomføres.

Poenget her er at kommunestyret i Leksvik kommune ikke har overført myndighet til noen, hverken fellesnemnda eller ordfører og varaordfører, til å forhandle arbeidsavtale for en kandidat til stilling som kommuneadvokat. Det foreligger følgelig ikke noe gyldig kompetansegrunnlag for ordfører og varaordfører til å inngå avtale med rådmannen i Leksvik kommune om tiltredelse i stilling som kommuneadvokat for den nye kommunen.

Det er som utgangspunkt rådmannen som ansetter sin egen administrasjon, herunder eventuell tilsettelse i stilling som kommuneadvokat. En slik rettslig handling måtte i så fall være utført av den valgte rådmann i den nye kommunen. Overføring av myndighet, slik det hevdes, til egen kommunes ordfører vil slik ikke føre frem.

Dretvik opplyste i intervju at han anser del II i avtalen som slags heftelse eller et vilkår som Leksvik kommune tar med seg inn i den nye kommunen. Fra andre kilder er det klart at avtalen ikke ble fremlagt for fellesnemnda, eller i de to kommunestyrene. Det er heller ikke annet som tyder på at avtalen har blitt vedtatt eller presentert som en type heftelse fra Leksvik kommunes side. Vi finner dermed ikke noe grunnlag for å si at avtalen om stillingen som kommuneadvokat kunne anses som en heftelse eller et vilkår som Leksvik kommune tok med seg inn i den nye kommunen.

5 Kontradiksjon: tilbakemelding fra involverte aktører

For å sikre at våre data har best mulig kvalitet, og videre at de mest involverte aktørene skal ha fått anledning til å komme til orde, har vi gjennomført kontradiksjon i to runder:

Faktaverifisering

I epost av 21.12.2016 sendte vi et utkast av denne rapporten, kun bestående av kapitlene 1-3 (altså datagrunnlaget, men ikke vurderinger og konklusjoner) for faktaverifisering til Kai Terje Dretvik og Leksvik kommune ved rådmannen. Tilbakemeldingen fra Dretvik var at rapportutkastet i utgangspunktet var bra og gjenga hans bidrag greit, men at han hadde flere konkrete innspill. Også Leksvik kommune ved rådmannen ga noen konkrete innspill.

Vi har etterkommet innspillene så langt vi fant det var grunnlag for.

Høring

En foreløpig utgave av rapporten, inkludert vurderinger og konklusjoner, ble deretter sendt på høring i e-post av 9.1.2017, med 14 dagers høringsfrist. Mottakere var Kai Terje Dretvik, Einar Strøm, Jahn K. Winge og Leksvik kommune ved rådmannen.

Innen fristen hadde det kommet ett hørings svar: fra Leksvik kommune. Hørings svaret ligger som vedlegg 2. Hørings svaret har kun medført to mindre korrigeringer av rapporten.

6 Konklusjon

Hovedmålet med denne granskningen har vært å redegjøre for de faktiske forhold rundt inngåelsen av rådmannens arbeidsavtale av 2015. Det har vi gjort i kapittel 3 foran, og våre vurderinger er gjort rede for i kapittel 4.

På grunnlag av de faktiske forhold og våre vurderinger, har vi følgende konklusjoner:

Rådmannens arbeidsavtale av 2013 ble ikke signert, men arbeidsforholdet må likevel anses gyldig inngått mellom partene.

Justeringene av rådmannens lønn i 2014 og 2015 skjedde ikke i tråd med Leksvik kommunens delegasjonsreglement. Myndighet til å forhandle om og fastsette rådmannens lønn lå til det politiske forhandlingsutvalget, som ikke var involvert.

Avtalen av 23.6.2015 består av to deler:

Del I (rådmannens arbeidsforhold i Leksvik kommune) er ikke gyldig inngått, på grunn av manglende personell kompetanse (myndighet). Daværende ordfører og varaordfører hadde ikke delegert myndighet til å forplikte Leksvik kommune. Slik myndighet lå til kommunestyret.

Del II (ansettelse som kommuneadvokat i den nye, sammenslåtte kommunen) var heller ikke gyldig inngått, på grunn av manglende personell kompetanse (myndighet). Daværende ordfører og varaordfører hadde åpenbart ikke myndighet til å forplikte de fusjonerende kommunene eller den nye kommunen, og det finnes ikke grunnlag for å si at avtalen kunne anses som et vilkår som Leksvik kommune tok med seg inn i sammenslåingen.

Vedlegg 1: avtalen av 23.6.2015

Arbeidsavtale for Kai Terje Dretvik fnr.

Del I

1. Kai Terje Dretvik er med virkning fra 1. november 2013 fast ansatt som rådmann i Leksvik kommune
2. Følgende betingelser er knyttet til stillingen:
 - a. Lønn ved oppstart er kr 850 000 pr år. Lønnen er senere regulert til kr. 880 000 pr 1. mai 2014 og kr. 930 000 pr. 1. mai 2015. Regulering skal gjøres hvert år med minimum et gjennomsnitt av lønnsoppgjøret i kommunal sektor.
 - b. Medlemsskap i KLP
 - c. Fri mobiltelefon, pc/mac, en avis
 - d. 2 ukers ekstra ferie i tillegg til lov og tariffestet ferie.
3. For det tilfelle at Kai Terje Dretvik fratrer stillingene som rådmann før pensjonsalder mottar han 3 års lønn. Dette gjelder ikke i det tilfelle denne avtales del II gjøres gjeldende.

Del II

For det tilfellet at Leksvik kommune opphører som egen organisasjon og Kai Terje Dretvik fratrer stillingen som rådmann gjelder følgende betingelser:

1. Kai Terje Dretvik tiltrer eksisterende eller nyopprettet stilling som kommuneadvokat i den nye kommunen som tidligere Leksvik kommune er en del av
2. Følgende betingelser er knyttet til stillingen:
 - a. Lønn og lønnsutvikling som om Dretvik fortsatt hadde vært rådmann i Leksvik kommune, dog minst samme lønn som rådmann i den nye kommunen minus 3%.
 - b. Medlemsskap i KLP. For det tilfellet at Dretvik mister pensjonsrettigheter eller får en dårligere pensjonsavtale som kommuneadvokat enn som rådmann skal dette kompenseres. Kompensasjonen skal enten skje gjennom lønnsutbetaling eller avtalepensjon som utbetales og administreres av KLP.
 - c. Fri mobiltelefon, pc/mac, avis
 - d. 3 ukers ekstra betalt ferie i tillegg til lov og tariffestet.
 - e. Rett til bruk av hjemmekontor og kontor plass ved Leksvik kommunehus. Det skal også stilles kontor plass til rådighet ved Rissa rådhus.
 - f. Rett til permisjon i kortere eller lengre tid for etter- og videreutdanning samt annet arbeid hvis det kan skje uten vesentlige ulemper for arbeidsgiver
 - g. For det tilfellet at Dretvik fratrer stillingen som kommuneadvokat mottar han 4 års lønn og full kompensasjon for pensjonstap.




- h. Som kommuneadvokat har Dretvik rett til å påta seg private rådgivningsoppdrag når dette kan skje uten konflikt med hovedarbeidsgiver.
 - i. Som tidligere rådmann har Dretvik fortrinnsrett til representasjon av kommunen i tilfeller dette er hensiktsmessig (eks KS, KLP, FM) og etter avtale med rådmann
 3. For å sikre hensiktsmessig utøvelse av funksjonen er det viktig at enheten kommuneadvokat sikres nødvendige budsjettmidler til driftskostnader og kjøp av tjenester når enheten selv ikke innehar den nødvendige kompetanse. Det er også nødvendig at enheten har tilstrekkelig tilgang på interne støttefunksjoner. Kommuneadvokaten rapporterer direkte til rådmannen. Kommunen er inneforstått med at det vil ta noe tid å bygge opp denne nye funksjonen som skal benyttes til både interne og eksterne juridiske oppgaver.

Leksvik 23. juni 2015

Einar Strøm

Ordfører

Leksvik kommune

Vann K Winge

Varaordfører
Leksvik kommune

Kai Terje Dretvik

Rådmann
Leksvik kommune

Vedlegg 2: hørings svar fra Leksvik kommune

(E-post av 23.1.2017)

Til Revisjon Midt-Norge,

Her er hørings svar i hht brev av 9.1.2017:

Rapporten har en grundig og ryddig framstilling.

Forslag til korrigeringer:

Pkt 2.1.2 Intervju, s 7:

- Kai Terje Dretvik, rådmann i Leksvik kommune fra november 2013. Dretvik har permisjon fra 16.09.2016 til 31.12.2017.
- Vigdis Bolås, konstituert rådmann i Leksvik kommune, rådmann i Rissa kommune og prosjektleder for fellesnemnda i Indre Fosen kommune (per telefon). *(Det bør stå konstituert rådmann, og det bør stå prosjektleder da ordfører Steinar Saghaug er leder i fellesnemnda).*

Kap 6 Konklusjon, s 32:

Siste avsnitt:

.....

«Del II (ansettelse som kommuneadvokat i Indre Fosen kommune) var heller ikke gyldig inngått,.....». *I rapporten står det «kommuneadvokat i Leksvik kommune». Dette må korrigeres.*

Mvh

Vigdis Bolås

Konstituert rådmann Leksvik kommune

907 44 719



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no