

FORVALTNINGSREVISJON

Saksbehandling ved driftstilskudd til fysioterapeutttjenester

Senja kommune

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Senja kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot saksbehandling ved driftstilskudd til fysioterapeuttenester. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Senja kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Senja kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø/Alta, 10.11.2025

Margrete Mjølhus Kleiven

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Ranveig Olaussen

Prosjektleder, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

Etter bestilling fra kontrollutvalget i Senja kommune har KomRev NORD IKS gjennomført forvaltningsrevisjon om kommunens praksis for tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter. Bakgrunnen for undersøkelsen er en henvendelse til kontrollutvalget fra medlemmer i kommunens klagenemnd. Kontrollutvalget ble bedt om å gå gjennom klagenemndas saker 1/2024 til 7/2024. Med unntak av nemndas sak 2/2024, handler disse sakene om tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis ved Fysikalsk Senter Senja AS i 2023. Saken er omtalt i kontrollutvalgets sak 10/25. Saken om det aktuelle driftstilskuddet har vært til behandling flere ganger i kommunens administrasjon og i klagenemnda. Statsforvalteren har behandlet lovlighetsklager av klagenemndas vedtak.

KomRev NORDs undersøkelse omhandler kommuneadministrasjonens saksbehandling av det aktuelle driftstilskuddet, samt en tidligere tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis, som ble gjort i 2021. I kapittel 5 i rapporten gir revisor en detaljert gjennomgang av saksbehandlingen ved de to tildelingene av driftstilskudd. Saken om tildelingen av driftstilskudd for praksis ved Fysikalsk Senter Senja AS har fått mye oppmerksomhet. Både administrasjonen og klagenemndas avgjørelser har hatt betydning for to av søkerne på det aktuelle driftstilskuddet. Vi redegjør derfor ganske detaljert for hendelser og henvendelser som gjelder dette driftstilskuddet og saksbehandlingen av det.

Vi har også undersøkt hvorvidt Senja kommune har formalisert internkontroll på området for å sikre at denne typen saker behandles i henhold til gjeldende regelverk.

Internkontroll - rutiner og retningslinjer for saksbehandlingen

Når en kommune har ledig driftstilskudd til fysioterapeuttenester, gjelder blant annet forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak og rammeavtalen ASA 4313. Kommunen må ifølge kommuneloven § 25-1 ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Revisor har fått informasjon om at kommunen har gjort en vurdering av at det ikke er behov for å utarbeide egne skriftlige rutiner og retningslinjer for tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter. Dette begrunnet i at kommunens rutiner for tilsetninger som omhandler kvalifikasjonsprinsippet, habilitet og saksbehandlingsregler i tilsettingsprosesser, sammen med ASA 4313, KS- veileder og forvaltningsloven er tilstrekkelig.

Vi har konkludert med at kommunens rutiner og retningslinjer er egnet til å sikre at gjeldende regelverk og avtaleverk etterleves i kommunens saksbehandling. Vi har bemerkning til at *vurderingen* av omfanget av internkontrollen, herunder risikovurdering og avvikshåndtering i liten grad er dokumentert. Det er få tildelinger av driftstilskudd, slik at dokumentasjonskravet til hvilke vurderinger som ligger til grunn for internkontrollen nok ikke behøver å være omfattende.

Utlysning, saksbehandling og tildeling av driftstilskudd til fysioterapipraksis

Utlysninger av driftstilskudd kunngjøres på Senja kommunes hjemmeside og Nav. Undersøkelsen viser at kommunen har forberedt og avgjort de to sakene, som omhandles av vår undersøkelse, uten ugrunnet opphold. Revisor har på bakgrunn av gjennomgått dokumentasjon og informasjon fra kommunen, funnet at kommunen har sørget for at sakene er så godt opplyst som mulig, før tildeling om driftstilskudd treffes. Vi finner gjennom dokumentasjon det sannsynliggjort at kommunen har gjort en vurdering av søkerne opp mot kvalifikasjonskrav i utlysningsteksten, men vi ser likevel at den sammenlignende vurderingen av søkeres kvalifikasjoner opp mot utlysningstekst i enda større grad kan tydeliggjøres med tanke på

etterprøvnbarhet. Vedtak om driftstilskudd skal være skriftlig og begrunnet. Revisor finner at Senja kommune oppfyller forvaltningslovens krav til at vedtak skal være skriftlig, men at det i vedtaksbrevet ved tildeling av driftstilskuddet i 2021 ikke var oppgitt begrunnelse for vedtaket, og heller ikke opplyst om klageinstans og nærmere framgangsmåte ved klage. I saken fra 2023 finner vi at det ved vedtak om tildeling av driftstilskuddet 22.11.2023, ikke var mottatt uttalelse fra representant ved Fysikalsk Senter Senja AS, som det er krav til. Kommunen besluttet å imøtegå representantens ønske om å gi uttalelse, og behandlet etter at uttalelsen var mottatt, saken på nytt 28.11.2023. Administrasjonen endret ikke innstillingsrekkefølgen etter ny behandling, og søkerne ble i brev av 01.12.2023 orientert om vedtaket. Senja kommune inngikk 19.12.2023 individuell avtale om privat praksis som fysioterapeut med søker som av administrasjonen var innstilt som nr. 1. Avtalen ble inngått før klagefristen utløp.

Vedtaket i sak fra 2023 er av flere påklaget. Administrasjonen har ved klagebehandling opprettholdt sitt vedtak, og klagen er slik regelverket krever, oversendt klagenemnda for behandling. Klagenemnda omgjorde administrasjonens vedtak. Det ble framsatt lovlighetsklage av klagenemndas vedtak, klagenemnda opprettholdt sitt vedtak, og saken ble oversendt Statsforvalteren. Statsforvalteren opphevet klagenemndas vedtak, og anførte at det heftet saksbehandlingsfeil ved nemndas avgjørelse i form av mangelfull begrunnelse og utredning. Klagenemnda behandlet etter Statsforvalterens vedtak klagen, og fattet vedtak om at saken skulle utsettes, og sendes tilbake til administrasjonen for ny utredning. Kommunedirektøren innstilte på samme rangering av kandidatene som tilsettingsgruppen gjorde. Klagenemnda fulgte ikke kommunedirektørens innstilling, og opprettholdt sitt vedtak. Det ble på nytt framsatt krav om lovlighetskontroll av klagenemndas vedtak, og lovlighetsklagen ble oversendt Statsforvalteren for behandling. Statsforvalteren behandlet lovlighetsklagen, og tok ikke lovlighetsklagen til følge.

I brevet fra Statsforvalteren til Senja kommune står det at *«Statsforvalteren har, etter dette, kommet til at den konkrete vekting av kandidatene beror på en skjønnsmessig vurdering som er nærliggende å anse som overlatt til kommunen. Vi anser at vi har begrenset mulighet til å overprøve klagenemndas konkrete vurderinger med mindre det er forhold som peker på myndighetsmisbruk, eller at det er tatt hensyn utenforliggende forhold ved vurderingen. Vi har videre sett hen til de hensyn som tilsier at avgjørelser om ansettelse ikke kan lovlighetskontrolleres etter koml. § 27-2 andre ledd bokstav b), og at denne avgjørelsen er innholdsmessig svært lik en sak om ansettelse»*.

Statsforvalteren skriver at *«til tross for at klagenemndas begrunnelse inneholder noen svakheter, har vi likevel kommet til at det ikke er grunnlag for å oppheve vedtaket, da vi legger til grunn at svakhetene ved begrunnelsen ikke har hatt betydning for vedtakets gyldighet, jf. fvl. § 41»*. Statsforvalteren viser til at det er foretatt en sammenlignende vurdering av kandidatene, og at klagenemnda har lagt en forståelse av utlysningsteksten til grunn for sin vurdering innenfor dens rammer. Videre vurderer Statsforvalteren at den konkrete vekting av kandidatene beror på en skjønnsmessig vurdering som i begrenset grad er egnet til å overprøves ved en lovlighetskontroll. Det kommer klart frem at klagenemndas begrunnelse av den ene kandidatens formelle kompetanse vektet tyngre enn den andre kandidatens lengere arbeidserfaring og kompetanse. Videre at det i denne forbindelse er lagt vekt på instituttets uttalelse i tråd med rammeavtalen mellom KS og Norsk Fysioterapeutforbund, ASA 4313.

I brevet står det at Statsforvalteren ønsker å presisere at det er mulig å ha forskjellige oppfatninger om hvem som er best kvalifisert for en stilling også innenfor rammen av utlysningsteksten og kvalifikasjonsprinsippet, og kan i denne forbindelse ikke se at

klagenemnda har lagt vekt på utenforliggende hensyn eller at avgjørelsen er utslag av myndighetsmisbruk.

Habilitet

Senja kommune har slik revisor vurderer det etablert rutiner som gir grunnlag for å sikre at saksbehandlere vurderer sin habilitet. Undersøkelsen viser at rutinene er kjent, og at de følges ved behandling av tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter. Det er ikke krav til skriftliggjøring av saksbehandlers habilitet.

Vi har på bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner funnet grunn til å formulere følgende anbefaling:

- Senja kommune bør for behandling av tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis dokumentere vurderingen av omfanget av internkontrollsystemet, herunder bør det framgå av tilsettingsrutinen at den også omfatter tildeling av driftstilskudd.

Innhold

SAMMENDRAG	2
1 BAKGRUNN OG BESTILLING	7
2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	9
2.1 Problemstillinger	9
2.2 Revisjonskriterier.....	9
2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier.....	9
3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING	15
3.1 Metode og datamateriale	15
3.2 Gyldighet og pålitelighet.....	15
3.3 Avgrensninger.....	16
4 INTERNKONTROLL	17
4.1 Innledning	17
4.2 Internkontroll	17
4.3 Kompetanse	18
4.4 Rutiner ved tildeling av driftstilskudd	18
4.5 Klager	20
4.5.1 Klagenemnd	20
4.5.2 Lovlighetskontroll	21
4.6 Utlysning av driftstilskudd til fysioterapeuter	21
4.7 Revisors vurderinger	21
4.8 Revisors konklusjon	22
5 SAKSBEHANDLING	23
5.1 Saksbehandling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis.....	23
5.2 Sak 2021/624 Driftstilskudd - Kombinasjonsstilling.....	24
5.3 Revisors vurderinger	26
5.4 Sak 2023/5925 Driftstilskudd til fysioterapeut ved Fysikalsk senter Senja AS	29
Kunngjøring av driftstilskuddet.....	29
Saksutredning ved tildeling av driftstilskudd	30
Innsynskrav	32
Uttalelse fra instituttet	32
Ny behandling av tildeling om driftstilskudd	33
Begrunnelse for vedtak	33
Klage på vedtak	34
Underinstansens behandling av klage	35
Innsynskrav	36
Juridisk bistand.....	36
Møte i klagenemnda 19.02.2024.....	37
Underinstansens behandling av klagen	39
Dekning av klagers kostnader	39
Innsynskrav	39
Klager på vedtak	39
Innsynskrav	40
Klage over avslag på krav om dekning av sakskostnader.....	40
Innsynskrav	40
Svar på klage.....	41
Utredning av sak om avslag på dekning av sakskostnader	41
Innsynskrav	41
Uttalelse angående klage på vedtak om tildeling av driftstilskudd	41
Innsynskrav	42
Oversendelse av krav og faktura med timeliste over utført arbeid	42
Svar på innsynskrav	42
Andre gangs behandling av klage på vedtak om tildeling av driftstilskudd	42

Møte i klagenemnda 21.05.2024.....	43
Krav om lovlighetskontroll.....	43
Klagenemndas behandling av lovlighetskontroll	43
Krav om effektivisering av vedtak og varsel om mulig erstatningskrav	44
Inngåelse av individuell driftsavtale	45
Statsforvalterens behandling av lovlighetsklagen	45
Vurdering av erstatningskrav for økonomisk tap	46
Møte i klagenemnda 22.10.2024.....	46
Habilitetsvurdering – Kommuneadvokat i Senja kommune	46
Møte i klagenemnda 15.11.2024.....	47
Svar fra Senja kommune vedrørende framsatt krav om dekning av sakskostnader	47
Klagenemnda 06.01.2025.....	47
Oversendelse av lovlighetsklage.....	48
Tilsvar – avslag på krav om dekning av sakskostnader	48
Anmodning om utsatt iverksettelse trekkes	48
Anmodning om utsatt iverksettelse fra Advokathuset Nord AS	49
Statsforvalterens behandling av lovlighetsklage	49
Klagenemnda.....	50
Møte med fysioterapeuter i Senja kommune.....	50
Oppsigelse, drøftingsmøte og søksmålvarsel	50
Innsynskrav og saksbehandling	51
Etterfølgende prosess og økonomiske konsekvenser	52
5.5 Revisors vurderinger	52
5.6 Revisors konklusjon	54
6 HABILITET	55
6.1 Habilitetsvurdering	55
6.2 Revisors vurdering	56
6.3 Revisors konklusjon	56
7 ANBEFALINGER	57
8 UTTALELSE	58
9 REFERANSER	59

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Kontrollutvalget i Senja kommune mottok en henvendelse fra medlemmer i kommunens klagenemnd vedrørende sak om driftstilskudd til fysioterapeuttenester, hvor det ble bedt om at kontrollutvalget gikk gjennom klagenemndas saker 1/2024 til 7/2024. Med unntak av nemndas sak 2/2024, handlet disse sakene om tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis ved Fysikalsk Senter Senja AS. Saken er omtalt i kontrollutvalgets sak 10/25. Klagenemndas vedtak i den aktuelle saken har to ganger vært til behandling hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Statsforvalteren har også behandlet anmodninger om lovlighetskontroll av klagenemndas vedtak.

Kontrollutvalget vedtok 27.02.2025 i sak 10/2025, oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjekt innen tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis.

KomRev NORD har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen med formål å belyse hvordan Senja kommune behandler denne sakstypen, herunder om saksbehandlers habilitet blir vurdert.

Revisor har fått opplyst at Senja fra 2020 og fram til i dag har kunngjort to kommunale driftstilskudd for fysioterapeuter.

I den kommunale fysioterapitjenesten i Senja kommune er fysioterapeuter enten ansatt, eller privatpraktiserende fysioterapeuter som har driftsavtale med kommunen. Behandling kan gis enkeltvis eller i gruppe. Fysioterapi- og ergoterapitjenesten i Senja kommune er organisert under helse og omsorg i enhet for *Friskliv og rehabilitering*, med følgende tjenester: Fysioterapi- og ergoterapi, frisklivsentralt og forebyggende hjemmebesøk. Friskliv og rehabilitering ledes av avdelingsleder som er fysioterapeut. Tjenesten for Fysioterapi- og ergoterapitjenesten er en del av Senja kommunes tverrfaglige habilitering- og rehabiliteringstilbud. Tjenesten har 18 fysioterapeuter og 1,5 årsverk ergoterapeut. Fysioterapi kan gis både for å forebygge og for å behandle sykdom eller skade.

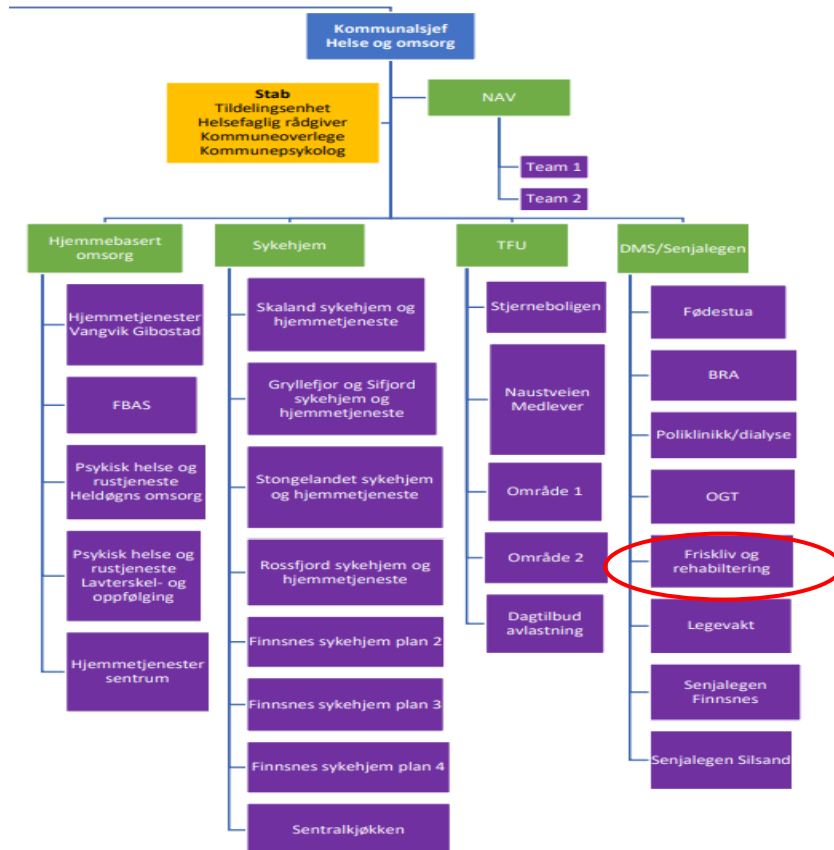
Senja kommune hadde fram til 01.05.2025 14 driftsavtaler, hvorav én fra tidligere Berg kommune én, to fra tidligere Torsken kommune to, to fra tidligere Tranøy kommune én og ti av driftsavtalene er fra tidligere Lenvik kommune.

Tilbud om fysioterapi gis både av kommunale fastlønns fysioterapeuter og privatpraktiserende fysioterapeuter med driftsavtale med kommunen. Kommunen har fem kommunalt fastlønns ansatte fysioterapeuter, hvorav ett årsverk tilknyttet tjenesten frisklivsentralen. I hovedsak jobber kommunalt ansatte fysioterapeuter med barn og unge opp til 18 år. Kommunale fysioterapeuter jobber også på kommunens sykehjem og behandlings- og rehabiliteringsavdelinger. Det opplyses videre at de fleste pasienter som trenger opptrening etter skader eller sykdom, og som kan motta behandling utenfor eget hjem, skal benytte seg av tilbudet til de næringsdrivende fysioterapeutene med kommunalt driftstilskudd.

Myndighet til å treffe vedtak om tildeling av driftstilskudd er i begge sakene som omhandles i undersøkelsen delegert til administrativt ansatte ledere i Senja kommune, henholdsvis avdelingsleder Friskliv og rehabilitering og virksomhetsleder DSM/Senjalegen. Orientering om vedtaket skal sendes til alle søkerne, og til gjenværende i gruppepraksisen hvor driftsavtalen er lokalisert. Formannskapet er Senja kommunes klagenemnd. Klage på tildeling av driftstilskudd skal behandles av underinstansen. Ved klager på vedtak om driftstilskudd til fysioterapeuter vil det være tilsetningsgruppen som er underinstans. Dersom underinstansen etter ny vurdering av saken opprettholder sitt vedtak, skal klagen oversendes klagenemnda for behandling.

Kommunedirektøren, eller den kommunedirektøren utnevner, er ansvarlig for saksutredningen av klagesaker for klagenemnda. I omtalt klagesak har kommuneadvokaten i Senja kommune vært saksutreder på vegne av kommunedirektøren i saksutredningen til klagenemnda.

Utklipp av organisasjonskartet under er hentet fra Senja kommunes hjemmeside.



2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. **Har Senja kommune etablert system og rutiner for behandling av tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis? Er kommunens system og rutiner egnet til å sikre at gjeldende regelverk og avtaleverk etterleves i kommunens saksbehandling?**
2. **Kan Senja kommune dokumentere at gjeldende regelverk og avtale samt kommunens eventuelle systemer og rutiner blir fulgt i kommunens behandling av tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis?**
3. **Blir det gjort vurderinger av habilitet i saker om tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis?**

2.2 Revisjonskriterier

2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- ASA 4313 (rammeavtale for selvstendig næringsdrivende fysioterapeuter for perioden 1. januar 2021 til 31. desember 2023)
- ASA 4313 (rammeavtale for selvstendig næringsdrivende fysioterapeuter for perioden 1. januar 2024 til 31. desember 2025)
- Kvalifikasjonsprinsippet (ulovfestet rett)
- KS Tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter
- KS veileder, Orden i eget hus-Kommunedirektørens internkontroll

Internkontroll

Det følger av kommuneloven § 25-1 at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Internkontrollen vil derfor ikke være den samme i alle kommuner, men visse krav til innhold, utforming og oppfølging må innfris. Etter kommuneloven § 25-1 bokstav d) skal internkontrollen dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig. Kommunedirektøren skal etter tredje ledd:

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Kommunedirektøren avgjør hva som er nødvendig å dokumentere, og det vurderes for hvert enkelt område hvor detaljert og omfangsrik dokumentasjonen skal være. Men det stilles krav til at rutiner, prosedyrer, risikoanalyser, iverksatte tiltak og avvikshåndtering er dokumentert. Videre bør kravet om dokumentasjon av internkontrollen ses i sammenheng med kravet i kommuneloven § 25-1 bokstav b) om at det skal finnes nødvendige rutiner og prosedyrer, og pålegget i bokstav e) om å evaluere, og ved behov, forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Ifølge KS sin veileder som omhandler kommunedirektørens internkontroll innebærer god internkontroll at tre vilkår er til stede. Internkontrollen bør være *risikobasert, formalisert* og inneholde *kontrollaktiviteter*. At internkontrollen er risikobasert vil si at den møter reelle risikoer, og at tiltak iverksettes for å få kontroll på og redusere risikoene for å unngå uønskede hendelser. Organisering, ansvar og roller er en sentral del av formaliseringen, og bør være nedfelt i styrende dokumenter. Som eksempel kan nevnes delegeringsreglement, lederkontrakter og andre rutiner/reglementer. Ansvarsfordelingen mellom kommunedirektør og øvrig administrativ ledelse bør være avklart, og det er sentralt at ansvarsfordelingen er kjent i organisasjonen. Det finnes ulike kontrollaktiviteter, og de kan for eksempel deles inn i forebyggende, avdekkende, automatiske og manuelle. Kontrollaktivitetene skal bidra til å redusere risikoen, og kan være beskrevet i rutinebeskrivelser og retningslinjer.

Det å sikre kvalitet i saksbehandling til politisk nivå handler om internkontroll. Kommuneloven § 13-1 tredje ledd krever at kommunedirektøren påser at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Videre skal utredningen gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Kommunedirektøren må derfor ha et system for saksbehandling og forsikre seg om at saksutredningen har tilfredsstillende kvalitet. Kommuneloven har ikke bestemmelser som forteller når og om en sak er forsvarlig utredet.

Av forskrift om funksjons- og kvalitetskrav for fysioterapeuter med kommunal driftsavtale fremgår det av § 1 at formålet med forskriften er å sikre personer som oppholder seg i kommunen nødvendige fysioterapitjenester av god kvalitet. Kommunen skal etter § 3 første ledd sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendig medisinsk habilitering og rehabilitering, jf. helse- og omsorgstjenesteloven. Videre følger det av § 3 andre ledd at kommunen skal sørge for et tilstrekkelig antall fysioterapeuter.

Kapittel 4 i forskriften innehar bestemmelser knyttet til driftstilskudd. Kommunen fatter vedtak om tildeling av ledig avtalehjemmel, og avtalehjemmel skal være i samsvar med omfanget fysioterapeuten forutsetter å arbeide, jf. forskriften § 21. Av forskriften § 21 andre ledd følger det at kommunen ikke kan inngå driftsavtaler som er mindre enn 50 prosent av fullt tilskudd. Videre at kommunen kun skal utlyse deltidshjemler når dette samsvarer med kommunens tjenestebehov. Forskrift om oppjustering av driftsavtale for fysioterapeuter regulerer oppjustering av driftsavtale som er inngått mellom fysioterapeut og kommune.

Som følge av ovennevnte utledet vi som revisjonskriterier for problemstilling 1 at:

Kommunedirektøren bør sørge for at det ved behandling av tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis:

- kan dokumenteres hvilke vurderinger som ligger til grunn for internkontrollen, herunder gjennomførte risikovurderinger, rutiner og retningslinjer, samt avklaring av oppgaver og ansvarsforhold
- kan dokumentere at arbeidet med internkontrollen er systematisk

- kan dokumenteres at avvikshåndteringen er i tråd med gjeldende anbefalinger

Kommunedirektøren skal for saksbehandling av tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis sørge for:

- at ansvars og oppgavefordelingen er tydelig og gjort kjent i organisasjonen
- at det er etablert rutiner og retningslinjer for saksbehandlingen
- at det er etablert rutiner for kvalitetssikring
- at ansatte har tilstrekkelig kompetanse knyttet til saksbehandling og saksbehandlingssystem

Kunngjøring og saksbehandling

En avgjørelse om tildeling av driftstilskudd til fysioterapi er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IV-VI må følges av Senja kommune. Loven stiller krav til utredning av saken, begrunnelse og underretning om vedtaket, samt klageadgang.

Det følger av forvaltningsloven § 17 første ledd at kommunen «*skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes*». Hvor langt utredningsplikten strekker seg vil bero på sakens betydning og på en avveining mellom hensynet til å oppnå et forsvarlig resultat og hensiktsmessig bruk av ressurser. Det bør foretas en konkret vurdering av om saken er godt nok opplyst før det fattes vedtak. Enkeltvedtak skal grunngis samtidig med at vedtaket treffes, jf. § 24.

Ved tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter skal kvalifikasjonsprinsippet legges til grunn ved tildeling av og inngåelse av avtale om driftstilskudd for fysioterapeuter. Det framgår av forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven (Prop. 91 L (2010-2011 side 164-165). I tillegg er det kommet til uttrykk i ASA 4313 punkt 6.2 hvor det står at «*kommunen skal tildele avtalehjemmel til den søkeren som etter kommunens samlede vurdering er best faglig skikket*». Videre følger at det ved tildeling skal legges vekt på saklige kriterier. Som saklige kriterier menes faglig kompetanse, relevant erfaring, samarbeidsevner, evne til å drive selvstendig næringsdrift med videre.

KS Tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter omhandler kunngjøring, saksforberedelse, intervju mv, saksbehandlingstid og foreløpig svar, vedtak og vedtakets form og innhold. Ifølge dokumentet er utgangspunktet for vurderingen av kvalifikasjonsprinsippet kvalifikasjonskravene som er fastsatt i kunngjøringen. Det er derfor viktig å være klar over hvilken kompetanse kommunen har behov for, og ut fra dette utforme kunngjøringen. Det bør vurderes hvilke krav som må være oppfylt for å være kvalifisert, og hvilke krav som det er ønskelig at vedkommende fyller. Videre står det at kriteriene må være saklige. Det skal legges vekt på utdanning, erfaring og personlig egnethet sammenholdt med kravene i kunngjøringsteksten. Hvis en søker til driftstilskuddet ikke oppfylles alle «skal kravene», vil vedkommende ikke være kvalifisert, og kan ikke tildeles driftsavtalen. Dersom det er vanskelig å få søkere som dekker behovene, eller om behovene har endret seg, bør kommunen vurdere å kunngjøre på nytt. Ifølge ASA 4313 punkt 6.1. skal gruppepraksisen¹ som driftstilskuddet eventuelt lokaliseres til få mulighet til å gi innspill til utlysningsteksten.

¹ Praksis særlig av leger, fysioterapeuter, arkitekter som har sluttet seg sammen i en gruppe, har kontorer nær hverandre og deler venteværelse, tekniske hjelpemidler og utgifter til personale. (Definisjon hentet fra Det Norske Akademis ordbok)

Kunngjøring

Det er nedfelt i ASA 4313 punkt 6.1 at det for å få bredest mulig søkergrunnlag, og gi alle fysioterapeuter som er kvalifisert for driftstilskuddet en mulighet å søke, skal driftstilskuddet kunngjøres med minst tre ukers søknadsfrist i relevante tidsskrifter og/eller landsdekkende avis, nettportal eller lignende. Det følger av forskrift om oppjustering av driftsavtale for fysioterapeuter at det ved oppjustering av deltids hjemler i kommunen kan foretas intern kunngjøring.

Saksforberedelse, intervju mv

Kommunen skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak om tildeling treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Kommunen må derfor på bakgrunn av søknadene, vurdere hvem som skal innkalles til intervju. I etterkant av intervjuene bør det innhentes referanser. Hensikten med å gjennomføre intervjuene og innhente referanser er å få et så godt grunnlag som mulig for å kunne vurdere hvem som er best kvalifisert. Det er nedfelt i ASA 4313 at kontaktperson eller vara inviteres til å delta på intervju, forutsatt at vedkommende ikke er knyttet til praksisen eller er inhabil på annen måte. Det må foretas en konkret vurdering i hvert tilfelle om kontaktpersonen er inhabil etter forvaltningsloven § 6. I tillegg inviteres gjenværende fysioterapeuter i gruppepraksisen til å delta som observatør på intervju, forutsatt at vedkommende ikke er inhabil. Det opplyses at hensikten er å gi de gjenværende fysioterapeutene et bedre grunnlag for å kunne uttale seg om søkerne. De gjenværende fysioterapeutene skal også få oversendt en oversikt over søkerne med kvalifikasjoner, hvis de ber om det, jf. ASA 4313 pkt. 6.2 fjerde avsnitt.

Saksbehandling og foreløpig svar

Det følger av forvaltningsloven § 11 a at kommunen skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Tildelingsprosessen kan være tidkrevende, søknader skal gjennomgås, intervjuer skal forberedes og gjennomføres og referanser skal innhentes før kommunen kan foreta kvalifikasjonsvurdering og til slutt treffe vedtak. Dersom kommunen forventer at saksbehandlingstiden vil være mer enn én måned, skal søkerne og eventuelt gjenværende fysioterapeuter i gruppepraksisen gis et foreløpig svar om grunnen til dette og om mulig når svar kan forventes.

Vedtak

Når saken er så godt opplyst som mulig må kommunen på et selvstendig grunnlag foreta en sammenligning av søkerne. De enkelte søkerne vurderes opp mot hverandre og dette gir grunnlag for å fatte vedtak om hvem som er best kvalifisert. Ved tildeling av driftstilskudd lokalisert til en gruppepraksis, skal gjenværende fysioterapeuters uttalelse om hvem de vurderer som best kvalifisert tillegges vekt, forutsatt at uttalelsen er relevant og bygger på saklige kriterier og det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet. For at uttalelsen skal være relevant bør den inneholde en sammenlignende vurdering av de aktuelle søkerne basert på saklige kriterier. Dette innebærer at kommunen ikke kan vektlegge en uttalelse fra de gjenværende fysioterapeutene uten først selv å ha foretatt en kvalitativ vurdering av uttalelsen for å sikre at den er saklig og forsvarlig i henhold til kvalifikasjonsprinsippet. Det er viktig å understreke at det er kommunen som på selvstendig grunnlag må treffe vedtaket. Videre står det at ombudsmannen har i sin praksis lagt til grunn at uttalelsene fra gjenværende fysioterapeuter særlig vil være av betydning der søkerne ellers har like kvalifikasjoner.

Videre bemerkes det fra KS at vikarer i et ledig driftstilskudd ikke har noen fortrinnsrett ved tildelingen av driftstilskuddet. Vikarens erfaring kan imidlertid være relevant i vurderingen av hvem som er best kvalifisert.

Vedtaket form og innhold

Forvaltningsloven §§ 23, 24 og 25 krever at vedtaket skal være skriftlig og det skal gis en begrunnelse for den avgjørelse som er tatt. Det er ofte begrunnelsen som gir klager grunnlag for å hevde at kommunen ikke har foretatt en faglig vurdering eller har lagt vekt på utenforliggende eller usaklige forhold.

En begrunnelse skal gjengi hvilke rettsregler som gjelder, de faktiske forhold i saken og hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for kommunens valg blant søkerne. Ifølge ASA 4313 punkt 6.2. andre avsnitt skal kommunen tildele avtalehjemmelen til den søkeren som etter kommunens samlede vurdering er best skikket. Det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet gjelder. Når det gjelder faktiske forhold vil det i hovedsak si søkerens utdanning, erfaring og ellers forhold som er knyttet til de kriterier som framgår av kunngjøringen, og som etter kommunens vurdering innebærer at vedkommende er den som er best faglig skikket. Sivilombudsmannen synes å legge til grunn at begrunnelsen må synliggjøre at det er foretatt en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av kandidatene.

Underretning og klage

Forvaltningsloven § 27 stiller krav om at partene skal underrettes om de vedtak som fattes og om hvilke opplysninger underretningen skal inneholde. Underretningen skal skje «så snart som mulig» etter at vedtak er fattet, jf. bestemmelsens første ledd. Normalt skal underretning være skriftlig. Det følger av bestemmelsens tredje ledd at det i underretningen skal gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt retten etter § 18, jfr. § 19 til å se sakens dokumenter. Klagefristen er tre uker fra tidspunktet underretning om vedtaket er kommet fram til vedkommende part. Det vil si når vedtaket er levert eller kan hentes innen vanlig kontortid. En orientering om vedtaket skal sendes til alle søkerne og til gjenværende i gruppepraksisen hvor driftsavtalen er lokalisert. Grunnen til dette er at søkerne og ofte gruppepraksisen vil ha klagerett. Formannskapet er Senja kommunes klagenemnd.

Klagenemnd oppnevnes i samsvar med forvaltningsloven § 28 annet ledd. Formannskapet er som nevnt over, Senja kommunes klagenemnd, og klagenemnd omtales i *Reglement for folkevalgte organ Senja kommune*. Det framgår at klagenemnda skal bestå av 7 medlemmer med varamedlemmer. Kommunestyret velger medlemmer og varamedlemmer samt leder og nestleder. Reglementet omhandler i kapittel 2.C. *Klagenemnd* hvor følgende beskrives:

- Formål, oppgaver og myndighet
- Valg og sammensetning
- Saksbehandlingsregler
- Møteoffentlighet
- Saksforberedelse

Som følge av ovennevnte utledet vi som revisjonskriterier for problemstilling 2 at:

- Senja kommune skal kunngjøre driftstilskuddet med minst tre ukers søknadsfrist
- Senja kommune skal forbedre og avgjøre saken uten ugrunnet opphold
- Senja kommune skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak om tildeling treffes, herunder:
 - Vurdere hvem som skal innkalles til intervju
 - Innhente referanser

- Senja kommune skal legge kvalifikasjonsprinsippet til grunn ved tildeling av driftstilskudd, herunder skal det gjøres en sammenlignende vurdering av søkerens kvalifikasjoner opp mot kravene i utlysningsteksten
- Vedtak om tildeling av driftstilskudd skal være skriftlig og begrunnet
- Det skal opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåten ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter

Habilitet

Habilitetskravet gjelder ikke bare organet som skal treffe avgjørelser i en sak, men også for den/de som skal utrede eller forberede saken. Formålet med habilitetsregler er å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til de som fatter avgjørelser, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet.

Forvaltningsloven § 6 har bestemmelser om habilitetskrav. Første ledd i bestemmelsen lister opp situasjoner hvor en offentlig tjenestemann uten videre er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe en avgjørelse i en forvaltningssak. Av andre ledd følger det at *«likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noens om han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part»*.

Det følger av forvaltningsloven § 8 at tjenestemannen selv avgjør om han/hun er inhabil. Kommuneloven gir til dels strengere krav til habilitet enn de alminnelige reglene i forvaltningsloven. Et medlem av et folkevalgt organ skal alltid anses som inhabil dersom denne har vært med på å forberede eller treffe vedtak i en sak som ansatt i kommunen.

I kollegiale organer er det organet selv som avgjør om det enkelte medlemmet er habilt eller inhabilt, § 8 annet ledd. Medlemmer av kollegiale organer har plikt til å vurdere sin egen habilitet, og skal i god tid før møtet melde fra om forhold som har betydning for egen habilitet. Dette fordi det skal være tid til å innkalle varamedlem som stedfortreder, jf. § 8 tredje ledd.

Som følge av ovennevnte utledet vi som revisjonskriterier for problemstilling 3 at:

- Senja kommune må sikre at saksbehandlere vurderer sin habilitet

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENŚING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon². Oppstartsmøte for forvaltningsrevisjonen ble avholdt via Teams 15.05.2025. Kommunedirektøren har vært kontaktperson for denne undersøkelsen.

For å framskaffe opplysninger om Senja kommunes system og rutiner for behandling og tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis har vi innhentet muntlige opplysninger samt fått tilsendt relevante skriftlige rutiner.

Dokumentasjon som omhandler driftstilskuddene, er opplyst å være lagret i Senja kommunes sak- og arkivsystem Elements. Det er utlyst to kommunale driftstilskudd i perioden 2020 og fram til undersøkelsestidspunktet, ett i 2021 og ett i 2023. Revisor har fra administrasjonen fått opplyst at det er vanskelig for kommunen i dag å kommentere saken fra 2021, da de som var med i tildelingen er sluttet. Revisors vurderinger er derfor gjort på bakgrunn av den dokumentasjon som av Senja kommune er gjort tilgjengelig for oss. Revisor er gitt tilgang til begge saksmappene som undersøkelsen omhandler. For å besvare problemstilling 2 har revisor gjennomgått saksmappene for driftstilskuddene. I dokumenter lagt ut på Senja kommunes hjemmeside, under klagenemnda, framkommer navn, herunder i saksdokumenter, vedlegg til saksdokumenter og vedtak. Revisor har valgt å unngå å bruke navn i rapporten. Revisor har supplert dokumentanalysen med intervju med ansatte som er sentrale i saksbehandlingsprosessen.

For å framskaffe opplysninger om Senja kommunes habilitetsvurderinger i saker om tildeling av driftstilskudd har vi innhentet muntlige opplysninger, samt fått tilsendt relevante skriftlige rutiner. Vedtak om driftstilskudd gitt i 2023 er påklaget, og behandlet av klagenemnda i Senja kommune. Det er to ganger framsatt lovlighetskontroll av vedtak fattet i klagenemnda, hvor det i første lovlighetskontroll anføres at klageinstansen ikke har vist til at den har foretatt en sammenlignende vurdering av søkernes kvalifikasjoner opp mot kravene i utlysningsteksten og heller ikke har vist til hva det nærmere innholdet i den sammenlignende kvalifikasjonsvurderingen går ut på. I det andre kravet om lovlighetskontroll anføres at vedtaket i klagenemnda ikke er tilfredsstillende begrunnet, og at det ikke er gjort en kvalifikasjonsvurdering av søkerne opp mot utlysningsteksten i tråd med det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet når det kommer til innhold og vekting. Revisor gjør ikke noen vurderinger av de forholdene som Statsforvalteren har vurdert og konkludert på.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. For å besvare problemstilling 1 og 3 har vi innhentet kommunens skriftlige rutiner og retningslinjer. Disse betrakter vi som både relevante og tilstrekkelige, da det er de skriftlige dokumentene kommunen har for saksutredninger og klagebehandling. Det er kun tildelt to driftstilskudd i undersøkelsesperioden, slik at utvalget er relevant og tilstrekkelig for å besvare problemstilling 2.

² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som kommer frem i dem. I tillegg har vi fremlagt datamaterialet for kommunen. Revisor har innarbeidet korrigeringer og supplerende opplysninger fra kommunen i rapporten.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

3.3 Avgrensninger

Revisor har ikke funnet det relevant å gjøre selvstendige vurderinger av søkeres kvalifikasjoner i de to sakene som omfattes av forvaltningsrevisjonen. Dette innebærer at revisor ikke foretar en overprøving av kommunens eller klagenemndas kvalifikasjonsvurderinger. Revisor undersøker gjennom forvaltningsrevisjonen hvorvidt kommunen kan *dokumentere* å ha lagt kvalifikasjonsprinsippet til grunn ved tildeling av driftstilskuddene i saksbehandlingen, herunder ved å ha gjort en sammenlignende vurdering av søkeres kvalifikasjoner opp mot kravene i utlysningsteksten.

4 INTERNKONTROLL

Har Senja kommune etablert system og rutiner for behandling av tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis? Er kommunens system og rutiner egnet til å sikre at gjeldende regelverk og avtaleverk etterleves i kommunens saksbehandling?

Revisjonskriterier

Kommunedirektøren bør sørge for at det ved behandling av tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis:

- kan dokumenteres hvilke vurderinger som ligger til grunn for internkontrollen, herunder gjennomførte risikovurderinger, rutiner og retningslinjer, samt avklaring av oppgaver og ansvarsforhold
- kan dokumenteres at arbeidet med internkontrollen er systematisk
- kan dokumenteres at avvikshåndteringen er i tråd med gjeldende anbefalinger

Kommunedirektøren skal for saksbehandling av tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis sørge for:

- at ansvars og oppgavefordelingen er tydelig og gjort kjent i organisasjonen
- at det er etablert rutiner og retningslinjer for saksbehandlingen
- at det er etablert rutiner for kvalitetssikring
- at ansatte har tilstrekkelig kompetanse knyttet til saksbehandling og saksbehandlingssystem

4.1 Innledning

Distriktsmedisinsk senter Midt-Troms (DSM) håndterer ulike avtaler; kommunale avtaler, interkommunale avtaler og avtaler med spesialisthelsetjenesten. Det er 23 tjenester tilknyttet DSM, og virksomheten ledes av virksomhetsleder. Virksomhetsleder har innehatt stillingen gjennom mange år, men hadde en annen stillingsfunksjon fra 2020 til mai 2021. Revisor har fra administrasjonen fått opplyst at Senja kommune har mange tilsetninger, men få tildelinger av driftstilskudd til fysioterapeuter.

4.2 Internkontroll

Revisor har fått opplyst at det for flere år tilbake ble gjort en vurdering om det skulle utarbeides egne rutiner for tildelinger som gjelder leger og fysioterapeuter. Vurderingen om hva som skal inngå i internkontrollen kan ha vært skriftliggjort i versjonen av Compilo, som ble brukt før kommunesammenslåingen i 2020, men vurderingen er ikke skriftliggjort i nåværende versjon av Compilo. Det ble vurdert at retningslinjene ASA 4313, KS-veileder og forvaltningsloven er detaljert beskrevet, og at det derfor ikke var behov for å utarbeide egne rutiner for tildeling av driftstilskudd. Kvalifikasjonsprinsippet ligger til grunn ved tildeling av driftstilskudd. Driftstilskudd tildeles etter saklige kriterier til den av søkerne som etter en samlet vurdering er best faglig skikket, og som oppfyller kravene til kompetanse, relevant erfaring og personlig egnethet, jf. kunngjøringsteksten. Det ble tatt med i vurderingen at rammeavtalen som ligger til grunn for driftstilskudd til fysioterapeuter er spesifikt knyttet opp mot tildeling av driftstilskudd.

Virksomhetsleder forteller at det ikke er etablert egne kontrollaktiviteter i form av gjennomgang eller kvalitetssikring av saksutredning, utover tildelingsgruppens behandling av tildeling av driftstilskudd før vedtak fattes. Revisor får opplyst at ansvars- og oppgavefordelingen i forbindelse med driftstilskudd er kjent i kommuneorganisasjonen, og at næringsdrivende er

kjent med at de har tillitsvalgt som er fysioterapeut, og vedkommende representerer næringsdrivende fysioterapeuter i Senja kommune. Representanten deltar i tildelingsprosessen.

4.3 Kompetanse

Virksomhetsleder opplyser å være godt kjent med regelverket, gjeldende rammeavtale for fysioterapeuter, og de krav som stilles til saksbehandler ved tildeling av driftstilskudd. Videre å ha fått opplæring og deltatt på kurs som gjelder tildeling av driftstilskudd. KS³ har fra 2009 arrangert kurs både når det gjelder tildeling i henhold til ASA 4313, fysioterapi og legetjenesten. Kursene har vært arrangert fysisk og digitalt. Ved endringer i regelverket blir virksomhetsleder invitert, og både virksomhetsleder og avdelingsleder deltar dersom det er mulig. KS kontaktes når det er konkrete forhold som ønskes drøftet. Det er få i Senja kommune som jobber med tildeling som gjelder leger og fysioterapeuter, og kontakten med og veiledningen fra KS, oppleves av virksomhetsleder som nyttig. Virksomhetsleder opplyser å være godt kjent med regelverket omkring enkeltvedtak, og viser til at det i veileder fra KS om *Tildeling av driftstilskudd for fysioterapeuter (2019)* er tydeliggjort at vedtak om tildeling av driftstilskudd skal begrunnes.

4.4 Rutiner ved tildeling av driftstilskudd

Revisor har fått tilsendt rutiner som omhandler kvalifikasjonsprinsippet, habilitet i tilsettingssaker og saksbehandlingsregler i tilsettingsprosesser. Vi har fått opplyst at rutinene følges ved alle ansettelser, og ved tildeling av kommunale driftstilskudd til fysioterapeuter og leger, men at de må tilpasses ut fra om det gjelder tilsetting eller tildeling. Rutinene ligger i Compilo⁴. Fra administrasjonen opplyses det at Senja kommune ved tildeling av kommunalt driftstilskudd til fysioterapeuter følger rammeavtale ASA 4313 punkt 6 og 7, samt forvaltningsloven for enkeltvedtak.

Det framgår av rutinen *Kvalifikasjonsprinsippet* at det tilligger leder med tilsettingsmyndighet å vurdere om kvalifikasjonsprinsippet er fulgt ved innstilling av søkerne. Kvalifikasjonsprinsippet innebærer at man skal ansette den søkeren som er best kvalifisert for stillingen etter en objektiv vurdering. Videre at søkere skal vurderes i forhold til:

- Utdanning
- Praksis
- Personlig egnethet (hvor søkeren ellers er kvalifisert til stillingen)

I rutinen står det at de to første vurderingsmomentene er relativt enkle å sammenligne mellom forskjellige søkere. Videre at vurderingen av personlig egnethet imidlertid er mer skjønnsbetont, og at arbeidsgiver her står noe friere i sin vurdering. Det står at hvis det er noen elementer som skal veie tyngre enn de øvrige så bør dette begrunnes og framkomme i utlysningsteksten. Begrunnelsen må være saklig i forhold til virksomhetens behov, og ikke være i strid med lovverk eller gjeldende avtaler.

Rutinen *Habilitet i tilsettingssaker* er opplyst å gjelde alle type stillinger i Senja kommune, og inkluderer også oppdragsavtaler. Leder med tilsettingsmyndighet skal ved hver tilsetting vurdere sin habilitet. Andre parter som også deltar i tilsetting, må vurdere sin habilitet. Det går ikke fram av rutinen hvordan og i hvilken form habilitetsvurderingen skal dokumenteres. I

³ KS er kommunesektorens interesseorganisasjon, utviklingspartner og landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon. Alle kommuner og fylkeskommune er medlemmer.

⁴ Compilo er et kvalitetsstyringssystem for kommunal sektor, og inneholder moduler fra blant annet avviksrapportering, dokumentasjon og risikoanalyse

rutinen vises det til forvaltningsloven om bestemmelsen om såkalt avledet inhabilitet, som innebærer at hvis leder er inhabil er automatisk vedkommende sine underordnede inhabile. Det står også at det avhengighetsforhold som finnes mellom overordnede og underordnede medfører at det kan foreligge en viss fare for påvirkning. Inhabiliteten for den underordnede er begrenset til kun å treffe avgjørelsen, og den underordnede kan fortsatt forberede avgjørelsen.

Rutinen *Saksbehandlingsregler i tilsettingsprosesser* er opplyst å gjelde alle tilsetninger i Senja kommune. Leder med tilsettingsmyndighet må gjøre seg kjent med de saksbehandlingsregler som følger av en tilsettingsprosess. Saksbehandlingsfasen strekker seg fra søknadene mottas og frem til arbeidsavtalen er inngått, og at vurdering av den enkelte søker også er omfattet av rutinen. Ledelsen må i denne fasen forholde seg til mange forskjellige lover og regler, eksempelvis nevnes offentleglova, forvaltningsloven, forvaltningsforskriften, arbeidsmiljøloven og likestillings- og diskrimineringsloven. Under avsnitt for aktivitet/beskrivelse står det at saksbehandlingsregler er bestemmelser som arbeidsgiver ikke kan fravike og at prosessen er regelstyrt. Sentrale elementer i prosessen er blant annet:

- Foreløpig svar
- Søkerens rett til å gjøre seg kjent med sakens opplysninger
- Søkerlister
- Intervjuer
- Innstilling

Det vises i rutinen til forvaltningsloven som pålegger arbeidsgiver å gi foreløpig svar hvis saksbehandlingen vil ta noe tid, og at det foreløpige svaret bør inneholde følgende:

- Bekrefte mottak av søknad
- Takke for søknaden
- Informere om beregnet saksbehandlingstid
- Informere om videre informasjonsrutiner rundt innstillinger, vedtak osv.

Av rutinen går det fram at foreløpige svar håndteres automatisk i verktøyet Visma EasyCruit.

Det følger av rutinen at arbeidsgiver har det formelle ansvaret for at saken er forsvarlig utredet og det kan tenkes at arbeidsgiver får tilgang til informasjon som det er viktig at søker gis anledning til å imøtegå eller korrigere. Det foreligger i så fall en plikt til å informere søkeren om dette, og det følger av forvaltningsrettens kontradiktoriske prinsipp.

Videre følger det at kommunen i tilsettingssaker har plikt til å utarbeide søkerlister. Det skal utarbeides søkerliste som media og andre som ikke er part i saken skal ha tilgang til. I Senja kommune gjøres også dette automatisk i Visma EasyCruit. Offentlighetsloven gir anledning til å gi konfidensiell behandling slik at søkere ikke blir oppført på den offentlige søkerlisten. Antall personer som har søkt samt fordeling på kjønn skal imidlertid fremkomme av søkerlisten selv om en eller flere personer gis konfidensiell behandling. I tillegg har man plikt til å utarbeide en utvidet søkerliste som alle søkere til stillingen kan få tilgang til.

Ved intervjuer har en part i en sak om tilsetting ifølge rutinen rett til å gjøre seg kjent med skriftlig referat som gjengir hva parten selv har sagt i intervju eller annen samtale med tjenestemann som deltar i forberedelsen av tilsettingssaken, dersom slikt referat er ført. En part har ikke krav på å gjøre seg kjent med de vurderinger som er kommet fram i forbindelse med intervjuet eller samtalen.

Under innstilling står det at en søker har rett til å gjøre seg kjent med søknadene fra de søkerne som er innstilt til eller tilsatt i stillingen. Innstillingsretten gjelder også vedlegg til disse søknadene. En søker har videre rett til å gjøre seg kjent med deler av dokumentet som inneholder faktiske opplysninger om søkere som er blitt innstilt, og om den søker som er tilsatt i stillingen. Slike opplysninger kan likevel holdes tilbake dersom de er uten betydning for avgjørelsen.

4.5 Klager

Dersom vedtak om driftstilskudd til fysioterapeuter påklages, opplyser virksomhetsleder at informasjon om mottatt klage og hva klagen innebærer, sendes avdelingsleder og representant for næringslivet. Det innkalles til møte, og sakspapirer sendes ut i forkant av møtet. Representant for gruppepraksis deltar ikke i klagebehandlingen. Virksomhetsleder forteller at retningslinjene krever at den som er tildelt driftstilskuddet skal informeres om innkomne klager.

Videre at praksis er at saken gjennomgås på nytt, med tanke på om det er gjort feilvurdering, herunder en ny gjennomgang av intervjukandidatenes søknader, vedlagte dokumenter, kvalifikasjonskrav, relevant erfaring og personlig egnethet. Saksforberedende notater fra intervjuene og referanseinnhenting gjennomgås. På bakgrunn av dette konkluderer tilsettingsgruppen om første innstilling skal endres eller opprettholdes. I klagesaker kan underinstansen komme fram til at vedtaket opprettholdes eller bør omgjøres. Dersom vedtaket opprettholdes, oversendes klagesaken til klagenemnda.

4.5.1 Klagenemnd

Tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter er enkeltvedtak, og kan påklages. Senja kommunestyre vedtok i sak 67/23, med virkningsdato 26.10.2023 *Reglement for folkevalgte organ*. I reglementet omtales klagenemnd i kapittel 2.C., og lovlighetskontroll i kapittel 1.4.23.

Klagenemnd oppnevnes i samsvar med forvaltningsloven § 28 annet ledd. Klagenemnda skal behandle klager på enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av kommuneloven. Dette gjelder ikke klager på enkeltvedtak som er fattet etter særlov, hvor klageadgang fremgår av denne lovgivningen eller ivaretas av andre særskilte klageorgan.

Kommunestyret velger medlemmer og varamedlemmer samt leder og nestleder. Saksforberedelse til klagenemnda må ses i sammenheng med det som er bestemt i forvaltningsloven § 33 om underinstansens behandling av klage. Når klage er framsatt for det forvaltningsorgan som har fattet vedtaket (underinstansen), skal underinstansen foreta en ny vurdering av vedtaket, basert på de forhold som påtales i klagen. Dersom den ikke finner å kunne omgjøre vedtaket, skal sakens dokumenter oversendes klagenemnda så snart den er ferdig behandlet. Klagenemnda skal normalt treffe sine vedtak på grunnlag av partenes anførsler, underinstansens saksframstilling og eventuelle uttalelser om klagen.

Klagenemnda har en selvstendig plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 33 siste ledd, og må eventuelt selv sørge for ytterligere utredning hvis det er nødvendig. Dette gjelder særlig de forhold som klageren har tatt opp. Klagenemnda har kompetanse til å prøve alle sider av vedtaket som er påklaget, dvs. både rettslige spørsmål, saksbehandlingen, og det skjønnet som er utøvet, jf. forvaltningsloven § 34.

Dersom klagenemnda gjør endringer i underinstansens vedtak, har klagenemnda valget mellom selv å treffe nytt vedtak, eller å oppheve underinstansens vedtak og sende saken tilbake til hel eller delvis ny behandling. Vedtaket kan endres til skade for klageren hvis «klagerens interesser

finnes å måtte vike for hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser», jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Dersom vedtaket endres til skade for klageren må melding om dette sendes klageren innen tre måneder etter at underinstansen mottok klagen. Klagenemdas vedtak kan som hovedregel ikke påklages. Dette er likevel ikke til hinder for at vedtaket gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 27-1. Hvis klagenemda velger å oppheve underinstansens vedtak og sende saken tilbake for ny behandling, vil underinstansens nye vedtak kunne påklages på vanlig måte.

Sivilombudet har flere ganger behandlet klager over tildeling av driftsmidler til fysioterapeut, jf. Sivilombudets uttalelse med referanse SOM-2015-3133:

I saker der kommunens klagenemnd fatter en avgjørelse som avviker fra rådmannens innstilling, kan ikke nemnda nøye seg med å vise til begrunnelsen i innstillingen. Nemnda må utforme en selvstendig begrunnelse, som viser at det er foretatt en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av kandidatene. At formannskapet er et politisk sammensatt organ fritar ikke formannskapet som klagenemnda fra forvaltningslovens krav til begrunnelse. Dersom klagenemnda, til tross for en annen konklusjon, er enig i og viser til deler av rådmannens innstilling som begrunnelse, må dette presiseres med en henvisning til de aktuelle delene av innstillingen

4.5.2 Lovlighetskontroll

Det framgår av reglementet at tre eller flere medlemmer av kommunestyret sammen kan bringe enhver avgjørelse truffet av folkevalgt organ eller den kommunale administrasjon inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet, jf. kommuneloven § 27-1. Krav om lovlighetskontroll framsettes for det organ som har truffet den aktuelle avgjørelsen. Hvis dette opprettholder avgjørelsen, oversendes saken til departementet. Krav om lovlighetskontroll må være framsatt senest tre uker etter at vedtak er fattet.

4.6 Utlysning av driftstilskudd til fysioterapeuter

Revisor har fått opplyst at det i forbindelse med utlysning av stillinger i Senja kommune alltid gjøres en vurdering av hvilken stilling som utlyses, og hvor denne skal utlyses. Det gjøres et forarbeid med tanke på innholdet i utlysningsteksten, og tidligere utlysningstekst brukes som utgangspunkt. Ved utlysning av driftstilskudd til fysioterapeuter sendes alltid forslag til utlysningstekst til næringslivets representant og til representant for gruppepraksis. Ferdigstilt utlysningstekst sendes personal som bistår med kunngjøring av utlysningen. Senja kommune bruker EasyCruit som kunngjøringsplattform. Alle søknader legges inn i EasyCruit, hvor dokumentene i systemet er søkbare i ettertid.

Når søknadsfrist er utløpt sendes alle innkomne søknader til vedkommende som av gruppepraksisen er valgt ut som representant, til representant for næringsdrivende, og til avdelingsleder i Senja kommune. Det settes en frist for tilbakemelding, og det holdes et møte med intervjugruppa for å drøfte og få innspill til utvelgelse av kandidater for intervju. Møtene blir avholdt fysisk, digitalt eller på telefon. Revisor får videre fortalt at det pleier å være enighet om utvelgelse av kandidater for intervju. Beslutningen om kandidater til intervju blir sendt representant for gruppepraksis.

4.7 Revisors vurderinger

Kommunedirektøren har ansvar for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Revisor vurderer at Senja kommune gjennom rutinene *Saksbehandling i tilsettingsprosesser*, *Kvalifikasjonsprinsippet* og *Habilitet i tilsettingssaker* har rutiner og retningslinjer for saksbehandling av tildeling av

driftstilskudd til fysioterapeutpraksis. Revisor har fått opplyst at rutinene også gjelder ved tildeling av kommunale driftstilskudd til fysioterapeuter og leger. Kommunen har vist til at det er vurdert at tilsettingsrutinene er dekkende også for tildeling av driftstilskudd, og de kan brukes også for denne typen saker. Saksbehandlingsregler for tildeling av driftstilskudd er i stor grad sammenfallende med saksbehandlingsreglene som gjelder i tilsettingsprosesser, og revisor legger derfor til grunn at slike rutiner kan ha relevans når kommunen selv har vurdert det dithen. Revisor har fra administrasjonen fått fortalt hvilke vurderinger som ligger til grunn for internkontrollen. Vi kan ikke stille eksplisitte krav til omfanget av Senja kommunes internkontroll knyttet til saksbehandlingen av driftstilskudd til fysioterapeuter. Kommunedirektøren bør likevel, slik revisor vurderer det, sørge for at vurderingen som ligger til grunn for dokumentasjon av internkontrollen er skriftliggjort.

Revisor vurderer at det er etablert rutiner og retningslinjer for saksbehandling, og at oppgaver og ansvarsforhold **i stor grad** er avklart. Revisor vurderer at det **i liten grad** foreligger *dokumentasjon* som viser at arbeidet med internkontrollen er systematisk. Revisor finner det sannsynliggjort at det er gjort en vurdering om omfanget av internkontrollen knyttet til tildeling av driftstilskudd, men at kravet til *dokumentasjon* av hvilke vurderinger som ligger til grunn for internkontrollen, herunder risikovurderinger og avvikshåndtering **i liten grad** er oppfylt. Revisor vil her bemerke at det i Senja kommune er få tildelinger av driftstilskudd, slik at dokumentasjonskravet til hvilke vurderinger som ligger til grunn for internkontrollen av den grunn ikke må være omfattende.

Revisor vurderer, på bakgrunn av oversendte rutiner og informasjon gitt av administrasjonen, at kommundirektøren for saksbehandling av tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis **har oppfylt** revisjonskriteriet om å sørge for at ansvars og oppgavefordelingen er tydelig og gjort kjent i organisasjonen. Revisor vurderer at ansatte som behandler tildelinger av driftstilskudd er gitt opplæring, og **i stor grad** synes å inneha tilstrekkelig kompetanse knyttet til saksbehandling og saksbehandlingssystem. Funn i undersøkelsen viser at saksbehandler er godt kjent med regelverket, gjeldende ASA'er, og de krav som stilles til saksbehandlingen. Det legges til rette for deltakelse på kurs i regi av KS, og kommunen kan kontakte KS ved behov. Revisor vurderer at revisjonskriteriet om å ha etablert rutiner for kvalitetssikring, **i liten grad** er oppfylt. Funn i undersøkelsen viser at det ikke er etablert egne kontrollaktiviteter i form av gjennomgang eller kvalitetssikring av saksutredning, utover tildelingsgruppens behandling av tildeling av driftstilskudd før vedtak fattes.

4.8 Revisors konklusjon

Revisors konklusjon er at **Senja kommune har etablert system og rutiner for behandling av tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis**. Vi konkluderer også med at **kommunens system og rutiner er egnet til å sikre at gjeldende regelverk og avtaleverk etterleves i kommunens saksbehandling**, men revisor vil påpeke at *vurderingen* av omfanget av internkontrollsystemet i liten grad er *dokumentert*.

5 SAKSBEHANDLING

Kan Senja kommune dokumentere at gjeldende regelverk og avtale samt kommunens eventuelle systemer og rutiner blir fulgt i kommunens behandling av tildeling av driftstilskudd og til fysioterapeutpraksis?

Revisjonskriterier

Senja kommune skal:

- kunngjøre driftstilskuddet med minst tre ukers søknadsfrist
- forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold
- sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak om tildeling treffes, herunder:
 - vurdere hvem som skal innkalles til intervju
 - innhente referanser
- legge kvalifikasjonsprinsippet til grunn ved tildeling av driftstilskudd, herunder skal det gjøres en sammenlignende vurdering av søkerens kvalifikasjoner opp mot kravene i utlysningsteksten
- Vedtak om tildeling av driftstilskudd skal være skriftlig og begrunnet
- Det skal opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåte ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter

5.1 Saksbehandling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis

Det er tildelt to driftstilskudd til fysioterapeuter i perioden fra 2020 og fram til undersøkelsestidspunktet. Administrasjonen har opplyst at kommunen ved tildeling av kommunalt driftstilskudd i fysioterapi følger rammeavtale ASA 4313 punkt 6 og 7, samt forvaltningsloven for enkeltvedtak. ASA 4313 punkt 6 omhandler utlysning og tildeling, og punkt 7 omhandler overdragelse av fysioterapivirksomhet med kommunal driftsavtale.

ASA 4313 6.1 omhandler utlysning og utdeling, og der framgår at kommunen skal lyse ut ledige avtalehjemler med minst tre ukers søknadsfrist i relevante tidsskrifter som Fysioterapeuten, Muskel&Skjelett og Fysioterapi i privat praksis og/eller landsdekkende avis, nettbasert portal eller lignende.

Driftstilskudd utlyst tidlig i 2021 er en kombinasjonsstilling med 80 % driftsavtale og 20 % fast stilling som kommunal fysioterapeut. Av stillingsannonsen framgår at virksomheten er lokalisert på Stonglandseidet to dager i uken, og Finnsnes (Helsehuset Midt-Troms) 3 dager i uken. Søknadsfrist er i utlysningsteksten oppgitt til 26.02.2021. Revisor har fått opplyst at stillingene alltid publiseres på Nav sine sider, og på kommunens nettsider.

I utlysningen av driftstilskudd høsten 2023, står det i utlysningsteksten at avtalehjemmelens størrelse tilsvarende 100 % driftstilskudd. Praksisen er lokalisert ved Fysikalsk Senter Senja. Søknadsfrist er i utlysningen oppgitt til 01.11.2023.

Det følger av ASA 4313 6.2 at kontaktperson/vara inviteres til å delta på intervju ved tildeling av avtalehjemmel, så lenge vedkommende ikke er knyttet til praksisen eller er inhabil på annen måte. Ved tildeling av avtalehjemmel lokalisert til gruppepraksis skal gjenværende hjemmelsinnehavers uttalelse tillegges vekt, så fremt det er lagt vekt på saklige kriterier. Kommunen skal oversende utvidet søkerliste/oversikt over søkerne med kvalifikasjoner dersom

gjenværende hjemmelsinnehavere i gruppepraksisen ber om det. Representant for de gjenværende i gruppepraksis inviteres til å delta som observatør på intervju, forutsatt at vedkommende er habil etter forvaltningsloven § 10.

Det følger av forvaltningsloven § 17 første ledd at kommunen *«skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes»*. Hvor langt utredningsplikten strekker seg vil bero på sakens betydning og på en avveining mellom hensynet til å oppnå et forsvarlig resultat og hensiktsmessig bruk av ressurser. Det bør foretas en konkret vurdering av om saken er godt nok opplyst før det fattes vedtak.

Det følger av ASA 4313 6.2 at kommunen skal tildele avtalehjemmelen til den søkeren som etter kommunens samlede vurdering er best faglig skikket i henhold til det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet. Ved tildelingen skal det legges vekt på saklige kriterier. Som saklige kriterier menes faglig kompetanse og erfaring, samarbeidsevner, evne til å drive selvstendig næringsdrift med videre.

I kommunens rutine, *Kvalifikasjonsprinsippet*, står det at de to første vurderingsmomentene er relativt enkle å sammenligne mellom forskjellige søkere. Videre at vurderingen av personlig egnethet imidlertid er mer skjønnsbetont, og at arbeidsgiver her står noe friere i sin vurdering. Det står videre at hvis det er noen elementer som skal veie tyngre enn de øvrige så bør dette begrunnes og framkomme i utlysningsteksten. Begrunnelsen må være saklig i forhold til virksomhetens behov, og ikke være i strid med lovverk eller gjeldende avtaler.

Enkeltvedtak skal grunngis samtidig med at vedtaket treffes, jf. § 24.

Kommunen skal, snarest mulig etter tildelingen fremsette tilbud om driftsavtale med fysioterapeuten som er tildelt avtalehjemmelen og partene er enige om at vedtatt mønsteravtale benyttes (vedlegg 1 i rammeavtalen), jf. ASA 4313 6.2.

Revisor er gitt tilgang til saksmappene med saksdokumentene i sak 2021/624 og 2023/5925. I det følgende omtaler vi kommunens saksbehandling i de to ovennevnte sakene. Det er sak 2023/5925 som henvendelsen til kontrollutvalget omhandlet.

Revisor finner dokumentert i saksmappene at det er utarbeidet søkerlister for de to driftstilskuddene. Intervjugruppens sammensetning er oppgitt. Dokumenter viser hvilke søkere som har vært innkalt til intervju, og en vurdering og rangering av søkerne i etterkant av intervjuene. Begrunnelse for vedtak og rekkefølgen i innstillingene fremgår. Virksomhetsleder er i begge sakene gitt tilsettingsmyndighet. Revisor har fått opplyst at det på grunn av omorganisering har vært et lederskifte fra mai 2021. Nåværende virksomhetsleder startet ikke tilsettingsprosessen i sak 2021/624.

5.2 Sak 2021/624 Driftstilskudd - Kombinasjonsstilling

Annonsetekst ligger i saksmappen, men det framgår ikke når og hvor utlysningen er kunngjort. Kvalifikasjonskrav, personlige egenskaper og arbeidsoppgaver som Senja kommune stiller til søkere, går frem av utlysningsteksten:

Kvalifikasjoner:

- Autorisasjon som fysioterapeut
- Bred erfaring innen generell fysioterapi knyttet til barn, voksne og eldre.
- Erfaring og kompetanse innen aktiv habilitering/rehabilitering.
- Vise til kontinuerlig aktivitet innen faglig utvikling.
- Generell digital kompetanse.
- Evne og vilje til å drive privat fysioterapi praksis.

Personlige egenskaper:

- God evne til å jobbe selvstendig og i team.
- Måltrett og strukturert.
- Ansvarsbevisst og løsningsorientert.
- God samarbeids- og kommunikasjonsevner.

I utlysningsteksten er det opplyst at, *ved tildeling av avtalehjemmel vektlegges en samlet vurdering av kompetanse, relevant erfaring og personlig egnethet.* Videre at avtalehjemmelen og tildelingsprosessen er regulert av de til enhver gjeldende lover, forskrifter og avtaleverk (ASA 4313 og ASA 4303). Revisor har fått opplyst fra administrasjonen at kunngjøringen av driftstilskuddet ble gjort via kunngjøringsplattformen EasyCruit.

Av offentlig søkerliste framgår det at det var totalt fem søkere til stillingen, hvorav to er oppgitt å være unntatt offentlighet. Utvidet søkerliste er arkivert i saksmappen. De fem søknadene, som alle er arkivert i saksmappen, har ifølge saksoversikten dokumentdatoer innenfor søknadsfrist.

Svarbrev som bekrefter mottatt søknad er for alle fem søkere arkivert i saksmappen. Disse er ikke datert, men merket *Mail*. I svarbrevet står det: *Vi vil ta nærmere kontakt med deg dersom du skulle være aktuell for stillingen.*

Revisor har fått opplyst at intervjugruppen besto av virksomhetsleder, avdelingsleder og tillitsvalgt Norsk fysioterapeuters forbund, og at virksomhetsleder innehadde tilsettingsmyndighet. Dokumentet innstilling og protokoll, datert 22.03.2021 som ligger i saksmappen, er underskrevet av tillitsvalgt NFF, men ikke av avdelingsleder.

Det går ikke fram av dokumentasjon i saksmappen hvorvidt gjenværende hjemmelsinnehavere i gruppepraksisen har bedt om utvidet søkerliste/oversikt over søkere med kvalifikasjoner, eller om representant for de gjenværende i gruppepraksis er invitert til å delta som observatør på intervjuene. Revisor finner ikke dokumenter i saksmappen som viser grunnlaget for hvilke vurderinger intervjugruppen har lagt til grunn for utvelgelse av tre kandidater til intervju, utover det som framgår av dokumentet *Innstilling og protokoll*. I dokumentet står det at det ved utvelgelse av kandidater til intervju, og i den videre vurdering og rangering av søkerne, *er det lagt vekt på erfaring fra å drive privat praksis og kommunal fysioterapi.*

Dokumentasjonen viser at det ble avholdt intervju med de tre søkerne på driftstilskuddet. En vurdering og en rangering av de tre kandidatene som ble intervjuet kommer fram i dokumentet *Innstilling og protokoll*.

I begrunnelse for rekkefølgen i innstillingen står det at *alle intervjukandidatene er kvalifiserte og egnede i henhold til utlysningsteksten.* Det fremgår av dokumentet at det er gjort en vurdering av søkerne basert på gjennomførte intervju. Revisor finner ikke dokumenter i saksmappen som

viser at det er gjort en sammenlignende vurdering av søkerens kvalifikasjoner opp mot kravene i utlysningsteksten.

Revisor finner ikke dokumentert i saksmappen om det er innhentet referanser. Alle intervjukandidatene oppgis å være kvalifiserte og egnede i henhold til utlysningsteksten. Det framgår en begrunnelse for rekkefølgen i innstillingen, med hensyn til hvem som er innstilt som nr. 1 og nr. 2. Innstilt nr. 1 er best kvalifisert til stillingen begrunnet i *lengst ansiennitet i å jobbe med kommunalt driftstilskudd, samt å ha jobbet ½ år i kommunal stilling i Norge i turnustiden og er kjent med kommunale oppgaver på sykehjem, skole, barnehage og helsestasjon.*

Protokoll datert 22.03.2021 med vedtak er en del av dokumentet. Vedtaket er i samsvar med innstillingen, og kandidatene er innstilt i rekkefølge 1-3. Av protokollen går det fram i kommentar fra tillitsvalgte: «Jeg stiller meg bak innstillingen og har ingen bemerkninger».

Søker innstilt som nr. 1, fikk i brev av 23.03.2021 fra Senja kommune, undertegnet av virksomhetsleder, tilbud om driftstilskudd som fysioterapeut. Forslag til individuell avtale er opplyst å følge vedlagt tilbudsbrevet.

Det går fram av brevet at:

Tildeling av driftstilskudd i Senja kommune er å regne som enkeltvedtak i henhold til forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav b. Dette innebærer at vedtaket kan påklages av de øvrige søkerne til den ledige hjemmelen. Vedtaket vil således ikke bli endelig iverksatt før klagefristen er over og eventuelle klager er behandlet. Etter forvaltningslovens § 29 er det 3 ukers klagefrist på enkeltvedtak, som i dette tilfellet vil bli 14.04.21.

Det går ikke fram noen begrunnelse for vedtaket i tilbudsbrevet, og heller ikke opplysning om klageinstans og retten til å se sakens dokumenter.

Kandidaten takket nei til tilbudet den 20.04.2021, og innstilt nr. 2 ble tilbudt det ledige driftstilskuddet i brev av 22.04.2021. Innholdet i tilbudsbrevet er tilsvarende beskrevet over. Innstilt nr. 2 takket nei til tilbudet i epost datert 15.05.2021, og innstilt nr. 3 fikk i brev av 18.05.2021 tilbud om driftstilskuddet. Også dette tilbudsbrevet har samme innhold som de øvrige to.

Tilbudsbrevene er påført å være unntatt offentlighet, jf. *offl. § 13, jf. Fvl. § 13.1. ledd*. Forslag til individuell avtale er opplyst å være vedlagt alle tre tilbudsbrev. Revisor oppfatter det slik at vedtaket ikke er påklaget, da det ikke foreligger dokumenter i saksmappen om innkomne klager. Det framgår ikke av dokumentasjon i saksmappen hvorvidt søker som var innstilt som nr. 3 takket ja til tilbudet om driftstilskuddet. Revisor har etterspurt dokumentasjon, og har fått tilsendt dokumentasjon som viser at søker innstilt som nr. 3 takket ja til tilbudet om driftstilskuddet.

5.3 Revisors vurderinger

Tildeling av driftstilskudd er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b). Dette innebærer at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IV-VI må følges. Forvaltningsloven stiller blant annet krav om skriftlig vedtak, begrunnelse og underretning om vedtaket, samt retten til å påklage vedtaket. I tillegg har ASA 4313 punkt 6 bestemmelser om kunngjøring og tildeling av driftstilskuddet.

Senja kommune har opplyst å ha kunngjort driftstilskuddet på kommunens hjemmesider og Nav, men manglende dato for publisering gjør at revisor ikke har grunnlag for å vurdere om kommunen har kunngjort driftstilskuddet med minst tre ukers søknadsfrist. Søknadsfrist er i utlysningen oppgitt til 26.02.2021. Dokumentet innstilling og protokoll er datert 22.03.2021. Foreliggende dokumentasjon viser at kommunens saksbehandlingstid – fra søknadsfrist og til avgjørelse – var på 25 dager. Revisors vurdering er som følge av det at kommunen **har oppfylt** revisjonskriteriet om å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Revisor vurderer revisjonskriteriet om at Senja kommune skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak om tildeling treffes som i **stor grad oppfylt**. Det er sannsynliggjort at det er gjennomført en innledende vurdering av søkeres kvalifikasjoner opp mot utlysningsteksten med bakgrunn i at tre av fem søkere er innkalt til intervju. Revisor finner dokumentert at det i saksutredningen er gjort en vurdering av intervjuede kandidaters kvalifikasjoner. Revisor finner dokumentert i innstilling og protokoll at tillitsvalgt NFF har deltatt i intervjugruppen. Revisor finner ikke dokumentert at det er innhentet referanser, og mangel på dette har trukket ned i vår vurdering. Hensikten med å gjennomføre intervjuer og innhente referanser er å få et så godt grunnlag som mulig for å kunne vurdere hvem som er best kvalifisert.

Av dokumentet *innstilling og protokoll* framgår en vurdering av søkerne basert på gjennomførte intervjuer. Revisor har her forholdt seg til det dokumentet som ligger i saksmappen. Med tanke på at dokumentet som ligger i saksmappen ikke er underskrevet av leder med tilsettingsmyndighet, vil vi her bemerke viktigheten av at kommunen gjør en kvalitetssikring av at saksmappen inneholder alle saksdokumenter. I dokumentet *innstilling og protokoll* framgår av begrunnelse for rekkefølgen i innstillingen at alle intervjukandidatene var kvalifiserte og egnede i henhold til utlysningsteksten. Dette sannsynliggjør at det er foretatt en vurdering i tråd med det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet. Vi bemerker at vi i saksmappen ikke finner dokumenter som viser hvordan den sammenlignende vurdering av søkeres kvalifikasjoner opp mot kravene i utlysningsteksten er gjennomført.

For å kunne ansette den best kvalifiserte søkeren må kommunen påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Kommunen skal sørge for at de grunnleggende kravene til saklig og forsvarlig saksbehandling ivaretas på alle trinn i en ansettelsesprosess. Derfor må hovedpunktene i ansettelsesprosessen nedtegnes skriftlig. Det gjelder både de faktiske forholdene vedtaket bygger på og ansettelsesorganets vurderinger. Sivilombudet uttaler at «*Det er viktig at det foretas en skriftlig sammenlignende vurdering av de aktuelle søkeres kvalifikasjoner. Normalt er det tilstrekkelig at denne skrives i en innstilling. Alle søkere som er blitt vurdert som formelt kvalifisert og har blitt intervjuet, bør omtales, enten de blir innstilt eller ikke*».⁵

Vedtak om tildeling av driftstilskuddet fremgår av dokumentet *innstilling og protokoll* hvor også begrunnelse for innstillingsrekkefølge av intervjuede kandidater framkommer.

At kvalifikasjonsprinsippet skal legges til grunn ved tildeling av driftstilskudd, innebærer at tilskuddet skal tildeles den best kvalifiserte søkeren. Utgangspunktet for vurderingen vil være kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningen, jf. *KS, Tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter*. Revisor vurderer, at Senja kommune synes å ha lagt kvalifikasjonsprinsippet til grunn, men at det i saksmappen i **liten grad** er dokumenter som viser en sammenlignende

⁵ Ansettelser fra A til Å - Sivilombudet

vurdering av søkerens kvalifikasjoner opp mot kravene i utlysningsteksten. Ved manglende skriftliggjøring av en sammenlignende vurdering av søkerens kvalifikasjoner opp mot kravene i utlysningsteksten, kan kommunen ikke i ettertid godtgjøre å ha gjort en sammenlignende vurdering opp mot kvalifikasjonskravene.

I tilbudsbrev vises det til vedtak av 22.03.2021, men ikke om begrunnelse for vedtaket. Videre opplyses det i tilbudsbrev om klageadgang og klagefrist, men ikke om nærmere fremgangsmåte ved klage, og heller ikke om retten til å se sakens dokumenter.

Revisor vurderer revisjonskriteriet om at vedtak om tildeling av driftstilskudd skal være skriftlig som **oppfylt**. Kriteriet om at vedtaket skal være begrunnet, vurderer revisor som **ikke oppfylt**. Revisor vurderer kriteriet om at det i vedtaket skal opplyses om klageadgang og klagefrist som **oppfylt**. Når det gjelder opplysning om klageinstans og den nærmere framgangsmåte ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter er revisors vurdering at kriteriene **ikke er oppfylt**.

5.4 Sak 2023/5925 Driftstilskudd til fysioterapeut ved Fysikalsk senter Senja AS

Saksmappen revisor er gitt tilgang til i denne saken er omfattende. Vedtaket har av en av søkerne til driftstilskuddet vært påklaget. Underinstansens vedtak har også vært påklaget av fysioterapeut som representerte Fysikalsk Senter Senja AS, og som deltok som observatør under intervjuene med søkere til driftstilskuddet.

Klagenemdas vedtak avviker fra kommunedirektørens innstilling, og protokoll viser at det ikke har vært enstemmighet om vedtakene i nemnda. Senja kommune har mottatt flere innsynsbegjæringer i saksdokumentene. Senja kommune og to av søkerne til driftstilskuddet har hatt bistand fra advokat. Det er overfor kommunen framsatt krav om dekning av sakskostnader. Statsforvalteren i Troms og Finnmark har behandlet to lovlighetsklager framsatt av tre medlemmer av kommunestyret i Senja.

På kommunens hjemmeside, under klagenemd, er mange av dokumentene som er arkivert i saksmappen gjort tilgjengelig under møtedokumenter. Revisor finner at flere av disse møtedokumentene er merket «Unntatt offentlighet jf. Offl. § 13, jf. Fvl. § 13 1. ledd». Revisor har fra administrasjonen fått opplyst at det ble gjort en vurdering før dokumentene ble tilgjengeliggjort under møtedokumenter i klagenemnda, og at det ikke var noen grunn til at dokumentene som omhandlet de involverte i klagesaken ikke skulle publiseres. Revisor får fortalt at det ble gjort en vurdering, og at det kan være at interne spørsmål knyttet til vurderingen er skriftliggjort. Administrasjonen vurderte at dokumentene ikke inneholdt noen personlige taushetsbelagte opplysninger som var til hinder for publisering gjennom saksdokumentene. I ettertid ser en likevel at de øvrige søkerne kunne vært forespurt om det var i orden at deres kvalifikasjoner ble publisert gjennom saksdokumentene.

Revisor redegjør i det følgende for sentrale hendelser og saksbehandlingen knyttet til dette driftstilskuddet.

Kunngjøring av driftstilskuddet

Driftstilskuddet ble kunngjort 09.10.2023 med søknadsfrist 01.11.2023. Arbeidsoppgaver, kvalifikasjonskrav og egenskaper som vektlegges går fram av utlysningsteksten i stillingsannonsen som ligger i saksmappen:

Kvalifikasjoner

- Norsk autorisasjon som fysioterapeut
- Digital kompetanse
- Vise til kontinuerlig aktivitet innen faglig utvikling
- Kunne utøve fysioterapi på en måte som fremmer aktiv behandling, samt gode og helhetlige pasientforløp
- Evne til å drive selvstendig næringsdrivende fysioterapipraksis med avtalehjemmel.
- Erfaring og kompetanse med å organisere og lede grupper
- Erfaring og kompetanse innen aktiv habilitering- og rehabilitering

Egenskaper som vektlegges:

- Evne til å jobbe selvstendig og i team
- Gode samarbeidsevner
- Målrettet, strukturert og løsningsorientert
- Gode samarbeids- og kommunikasjons evner
- Erfaring og interesse for fysioterapibehandling i basseng

Av offentlig søkerliste framgår at det var totalt ni søkere til driftstilskuddet ved utløp av søknadsfristen. Ingen av søkerne er opplyst å være unntatt offentlighet. Utvidet søkerliste foreligger.

Svarbrev som bekrefter mottatt søknad er for alle ni søkere arkivert i saksmappen. Svarbrevene er ikke datert, men merket *Mail*. I svarbrevet opplyses, i tillegg til bekreftelse på mottatt søknad, at: *Vi vil ta nærmere kontakt med deg dersom du skulle være aktuell for stillingen*. Revisor finner dokumentasjon i saksmappen på at invitasjonsbrev til intervju er sendt fem av søkerne.

17.11.2023

En av fysioterapeutene ved Fysikalsk Senter Senja henvender seg i epost til Senja kommune vedrørende sak om driftstilskuddet, og angir begrunnelse for sin rangering av to kandidater.

Senja kommune svarer samme dag i epost på henvendelsen, og opplyser at det fra klinikken skal komme et felles dokument/uttalelse. Videre at det fra klinikken er valgt hvem som skal delta som observatør i intervjuer, og at felles uttalelse skal komme via valgt representant. Videre anføres i eposten at det kan være uenighet internt i klinikken, men at det ikke skal framkomme navn. I uttalelsen må det framkomme hva observatøren mener, og prioriteringer fra klinikken skal være saklig begrunnet jf. utlysningen.

Saksutredning ved tildeling av driftstilskudd

22.11.2023

Dokumentet *Tildeling av 100% driftstilskudd som fysioterapeut ved Fysikalsk Senter Senja AS* er undertegnet av virksomhetsleder. Dokumentet inneholder saksutredning, opplysning om intervjugruppens sammensetning, hvilke kandidater som er utvalgt til intervju, vurdering av søkerne etter intervju og referanse tilbakemelding, samt vedtak og begrunnelse for vedtak, og rekkefølgen i innstillingen.

Av saksutredningen, ved tildeling av driftstilskudd til fysioterapeut ved Fysikalsk Senter Senja AS, datert 22.11.2023, går det fram at det ved søknadsfristens utløp var innkommet ni søknader til stillingen. Videre at det ved utvelgelsen av kandidater til intervju og av søkerne er det lagt vekt på relevant utdanning og arbeidserfaring, faglig oppdatering, aktiv tilnærming i behandlingsøyemed og erfaring fra å drifte privat praksis og gruppetrening/bassengtrening, dette i tråd med kvalifikasjonskravene som kommer fram i utlysningsteksten. Det står at etter en grundig gjennomgang av søkerlistene ble fem søkere innkalt til intervju.

Intervjugruppen besto av virksomhetsleder med tilsettingsmyndighet, avdelingsleder Friskliv og rehabiliteringstjenesten og kontaktperson for private fysioterapeuter Norsk Fysioterapi forbund. Fysioterapeut ved Fysikalsk senter Senja AS deltok som observatør og representant for senteret. Intervjugruppen var enstemmig om at fire av de fem søkerne som ble innkalt til intervju fyller kvalifikasjonskravene i henhold til utlysningen. Det gis i saksutredningen en vurdering av søkerne etter intervju. I vurderingen av kandidatene refereres det til tilbakemelding fra referansene.

I saksutredningen står det at Senja kommune i tildeling- og vedtak om driftstilskuddet har lagt til grunn kvalifikasjonsprinsippet jf. ASA 4313 punkt 6.2. Videre at søkerne er vurdert opp mot hverandre, og innstillinger og vedtak til ledig driftstilskudd er til den søkeren som etter Senja kommunes samlede vurdering mener er best faglig skikket samstemt med utlysningsteksten.

Kandidatene som ble innkalt og møtte til intervju fremgår av saksutredningen. Ved utvelgelse av kandidater til intervju er det ifølge saksutredningen lagt vekt på relevant utdanning og arbeidserfaring, faglig oppdatering, aktiv tilnærming i behandlingsøyemed og erfaring fra å drifte privat praksis og gruppetrening/bassengtrening, dette i tråd med kvalifikasjonskravene som kommer frem av utlysningsteksten. Under begrunnelse for vedtak og rekkefølge i innstillingen står det blant annet: *«Ved vurderingen av hvem som er best kvalifisert av søkerne vurderes formalkrav til utdanning, relevant erfaring og personlig egnethet, sammenholdt med kvalifikasjonskravene som fremkommer i utlysningsteksten. De enkelte søkere er vurdert opp mot hverandre og kandidatenes cv, intervju og referanseinnhenting har gitt grunnlag for å fatte vedtak om hvem som er best kvalifisert».*

Av vedtak gjort 28.11.2023 går det fram at intervjugruppa har gjort en samlet vurdering av søkerens kvalifikasjoner og egnethet. Begrunnelse for vedtak og rekkefølgen i innstillingen går fram av vedtaket. Videre er det i brev 01.12.2023, i tillegg til opplysning om hvem som er tildelt driftstilskuddet, gitt en beskrivelse av søkerens kvalifikasjoner. I brevet opplyses at Senja kommune i endelig valg av hvem som er best kvalifisert av søkerne vektlegges relevant utdanning og arbeidserfaring, samt kurs og personlig egnethet, sammenholdt med kvalifikasjonskravene som framkommer i utlysningsteksten. Videre at et enstemmig intervjuutvalg vurderer at fire av fem søkere som ble innkalt til intervju fyller kvalifikasjonskravene i henhold til utlysningen.

Det framkommer ikke dokumentasjon i saksmappen som viser hvilken vurdering som eventuelt er gjort med hensyn til de fire øvrige søkerne på driftstilskuddet opp mot utlysningsteksten, og eventuell en vurdering om å ikke innkalle disse til intervju.

Tildeling av driftstilskuddet ble gjort i vedtak av 22.11.2023. I vedtaket framgår hvem som er tildelt driftstilskuddet, og at tildelingen er å regne som et enkeltvedtak i henhold til forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav b. Videre står det at ved uttalelsesfrist 21.10.2023 var det ikke kommet inn uttalelse fra representanten fra Fysikalsk senter Senja AS. Det framgår at tildeling og innstilling av søkere fra intervju er gjort i tråd med gjeldende rammeavtaler ASA 4313, og at myndighet til å fatte vedtak er delegert virksomhetsleder. Vedtak om tildeling og innstilling er opplyst å være gjort uten uttalelse fra Fysikalsk Senter Senja AS. Kandidatene er rangert i innstillingsrekkefølge 1-4 og det framgår av vedtaket at dersom nr. 1 takker nei til driftstilskuddet tilbys nr. 2 i innstillingsrekkefølge.

Tilbud om driftstilskudd som fysioterapeut ble 22.11.2023 sendt kandidat innstilt som nr. 1, med svarfrist 27.12.2023. Dokumentet er opplyst å være elektronisk godkjent og sendes uten signatur. I tilbudsbrevet vises det til vedtak om å tilby vedkommende ledig driftstilskudd. I tilbudsbrevet står det:

Tildeling av driftstilskudd i Senja kommune er å regne som enkeltvedtak i henhold til forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav b. Dette innebærer at vedtaket kan påklages av de øvrige søkerne til den ledige hjemmelen. Vedtaket vil således ikke bli endelig iverksatt før klagefristen er over og eventuelle klager er behandlet. Etter forvaltningslovens § 29 er det 3 ukers klagefrist på enkeltvedtak, som i dette tilfellet vil bli 13.12.23.

Begrunnelse for vedtaket går ikke fram av tilbudsbrevet, og heller ikke opplysning om klageinstans og retten til å se sakens dokumenter. Forslag til individuell avtale er opplyst å være vedlagt tilbudsbrevet. Revisor har fått opplyst at *avtalen* vedlagt tilbudsbrevet ikke er underskrevet av virksomhetsleder, men at søker undertegnet avtalen og returnerte den til kommunen.

Av dokumentasjon i form av flettebrev datert 22.11.2023, forstår revisor det slik at de øvrige søkerne ble informert om vedtaket. Det vises til klageadgang med likelydende tekst som i tilbudsbrevet referert til ovenfor. Begrunnelse for vedtaket framgår ikke, og heller ikke opplysning om klageinstans og retten til å se sakens dokumenter.

23.11.2023

I epost fra Senja kommune ved virksomhetsleder til fysioterapeut fra Fysikalsk Senter Senja som deltok som observatør, beklages det at vedtak om driftstilskudd ble sendt ut uten at vurderinger fra klinikken ble vurdert. Av innholdet i eposten går det fram at det vil bli gjort en ny vurdering av søkerne fra intervjuet. Revisor har fra virksomhetsleder i Senja kommune fått fortalt at det på første intervjudag var avtalt og satt en frist for tilbakemelding fra representant ved Fysikalsk Senter Senja, representant for næringsdrivende og avdelingsleder. På grunn av sykdomsforfall fra en av søkerne som ble innkalt til første intervjudag ble det satt en ny dato for intervju, og det var enighet i intervjugruppen om ny frist for å gi uttalelser. Forslag om utsatt frist for uttalelse ble fremmet av representanten fra gruppepraksisen, da tiden ble knapp. Avtalen om ny frist ble i fellesskap gjort muntlig, med intervjugruppen og representant fra gruppepraksis til stede, men ble ikke skriftliggjort. Vedtaksbrev ble sendt ut 22.11.2023, begrunnet i antakelse om at det ikke ville komme uttalelse, da denne ikke var kommet innen avtalt frist. Virksomhetsleder opplyser at det ved tildeling av ledig driftstilskudd i 2018, hvor samme representant for samme gruppepraksis deltok ved intervjuene, ikke ble oversendt uttalelse til kommunen. Virksomhetsleder viser videre til ASA 6.2 hvor det fremgår at vedtaket skal sendes ut så snart som mulig etter at vedtaket er fattet, og at det hadde vært telefoner fra søkere hvor avgjørelse ble etterlyst med tanke på at de også hadde søkt andre stillinger. Virksomhetsleder ser at det i ettertid bør purres dersom uttalelse uteblir, dette for å avklare om det kommer uttalelse eller ikke.

Revisor har fått opplyst at det i etterkant av at vedtaket ble sendt ut, kom en reaksjon fra representant fra gruppepraksisen om at uttalelsen fra gruppepraksisen manglet. Det ble etter dialog og avtale gitt anledning for representanten å ettersende uttalelse. Virksomhetsleder oppdaget i den forbindelse at begrunnelse ikke fremkom i vedtaksbrevet av 22.11.2023, og at det manglet opplysning om klageadresse.

Innsynskrav

23.11.2023

Senja kommune mottok 23.11.2023 innsynskrav fra søker innstilt som nr. 2 til driftstilskuddet. Kommunen ga i brev datert 01.12.2023 delvis avslag på innsynskravet, begrunnet med at det ikke gis innsyn i referater fra intervjuer, utvalgets vurderinger, og heller ikke innsyn i uttalelse fra instituttet. I brevet opplyses at Statsforvalteren i Troms og Finnmark er klageinstans, og at eventuell klage sendes til Senja kommune. Videre at klagefristen er tre uker. Avslaget på innsyn ble påklaget, og Senja kommune besluttet 08.12.2023, etter en ny vurdering å gi søker fullt innsyn i sakens dokumenter.

Uttalelse fra instituttet

27.11.2023

I saksmappen ligger dokumentasjon i form av epost sendt Senja kommune v/ virksomhetsleder, datert 27.11.2023, som inneholder en vurdering fra tre fysioterapeuter ved instituttet (Fysikalsk Senter Senja AS) av fire av intervjukandidatene. En av de fem intervjukandidatene opplyses å ikke være tatt med i vurderingen med *begrunnelsen å være langt unna å bli tildelt stillingen i henhold til kvalifikasjonsprinsippet*. Det er ulik innstilling av kandidatene blant de tre fysioterapeutene ved instituttet. En av fysioterapeutene slutter seg til redegjørelsen gjort av

fysioterapeut som har vært representant for instituttet, mens én fysioterapeut innstiller en annen kandidat til driftstilskuddet.

Ny behandling av tildeling om driftstilskudd

28.11.2023

I saksmappen er dokument datert 28.11.2023, arkivert med tittel «Vurdering vedtak og tildeling av 100% driftstilskudd». Innholdet i saksutredningen og vedtak er sammenfallende med saksutredningen og vedtak av 22.11.2023, gjort rede for ovenfor, men nå inngår uttalelse fra Fysikalsk Senter Senja AS i begrunnelsen for vedtak og rekkefølgen i innstillingen; «*De enkelte søkere er vurderes opp mot hverandre og kandidatenes cv, intervju, referanseinnhenting og klinikkens vurderinger har gitt grunnlag for å fatte vedtak om hvem som er best kvalifisert*». Uttalelsen fra instituttet av 27.11.2023 nevnt over, er nå er hensyntatt i saksbehandlingen. Tilsettingsgruppen har etter ny behandling ikke gjort endring i rekkefølgen av innstilte kandidater til driftstilskuddet.

01.12.2023

Den 01.12.2023 sendte Senja kommune ut brev til søkerne som viser til oversendt vedtaksbrev av 22.11.2023 om tildeling av driftstilskudd ved Fysikalsk Senter Senja AS. I brevet beklager Senja kommune at det ble gjort saksbehandlingsfeil i forbindelse med vedtak om tildeling av driftstilskudd, jf. forvaltningsloven § 2, ASA 4313 6.2. Herunder oppgis at begrunnelse for vedtaket ikke er oppgitt, og at klageadresse ikke kommer frem. Videre står det at Senja kommune har hatt en ny gjennomgang av beslutningsgrunnlaget, og nytt revidert vedtaksbrev for tildeling av ledig driftstilskudd som fysioterapeut ved Fysikalsk Senter Senja. I brevet opplyses det at vedtak om tildeling av ledig driftstilskudd som fysioterapeut ved Fysikalsk Senter Senja AS er vedlagt. Revisor har fra virksomhetsleder fått forklart at bakgrunnen for informasjonen i brevet var å forklare hvorfor det var gjort et nytt vedtak. I stedet for kun å sende ut vedtaksbrev med opplysning om at tidligere vedtak var opphevet, og nytt vedtak var fattet.

Ut fra dokument i saksmappen i form av flettebrev datert 01.12.2023 forstår revisor det slik at vedtak om tildeling av ledig driftstilskudd som fysioterapeut ved Fysikalsk Senter Senja AS er sendt søkerne. Hvem som er tildelt driftstilskuddet, sammen med en beskrivelse av søkers kvalifikasjoner fremgår. Det opplyses om klageadgang, klagefrist, framgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter. Videre opplyses at vedtaket ikke vil bli utført før klagefristen har gått ut og eventuelle klager er behandlet.

Begrunnelse for vedtak

09.12.2023

Søker innstilt som nr. 2 har i epost av 09.12.2023 sendt spørsmål til virksomhetsleder med henvisning til vedtak av 22.11.2023. I eposten vises det til at det ikke er mottatt begrunnelse eller saksutredning som danner grunnlag for resultatet i første vedtak, og at det ikke er mottatt beskrivelse i tilsendt dokumentasjon som forklarer en fornyet vurdering gitt i vedtaksbrev 01.12.2023. Videre står det at det i sakens dokumenter som er gitt innsyn i, ikke foreligger noen sammenlignende vurdering av kandidaters kvalifikasjoner og egnethet sett opp mot kravene i utlysningsteksten, og hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for kommunens valg blant søkerne.

12.12.2023

Virksomhetsleder viser i brev datert 12.12.2023 til søker innstilt som nr. 2 til epost av 09.12.2023. I brevet står det at intervjugruppen og representant fra Fysikalsk Senter Senja AS ble enige 10.11.2023 om uttalelsesfrist satt til 21.11.2023. Videre at beskrivelse av søkerne som

framkommer i saksutredningen er en samstemmig av intervjugruppens dialoger, notater fra intervjuene, søknader m/CV og referansetilbakemeldinger før vedtak ble fattet 22.11.2023. Ved uttalelsesfrist var det ikke innkommet uttalelse fra representanten for Fysikalsk Senter Senja AS. Første vedtak ble derfor gjort uten uttalelse fra representanten. I etterkant ble det gjort avtale mellom virksomhetsleder Senja kommune og representanten for Fysikalsk Senter Senja AS om ny uttalelsesfrist. Etter at Senja kommune mottok uttalelse fra klinikken har det vært ny gjennomgang av grunnlagsdokumentene i saken uten at det førte til endringer av første vedtak, og nytt vedtaksbrev ble sendt ut til berørte parter 28.11.2023. Videre at Senja kommune mener at det i saksutredningen og vedtak redegjøres for hva som ligger til grunn for tildeling og innstillingen av kandidatene jf. fvl § 23-25.

13.12.2023

Søker innstilt som nr. 2 har i epost av 13.12.2023 kontaktet fysioterapeut som var instituttets representant og bedt om opplysninger om rollen som instituttet representant, hvorfor instituttet ikke hadde overholdt svarfristen for uttalelse, og hvordan prosessen har vært. Det vises også til at det ble fattet vedtak 22.11., uten at instituttets uttalelse forelå. Videre at i henhold til ASA 4313 skal en slik uttalelse vektlegges, og det bes om forklaring på hvordan dette kunne skje. I eposten gjengis også innhold i brev fra Senja kommune v/virksomhetsleder hvor det gis informasjon om hvorfor første vedtak ble gjort uten uttalelse fra instituttets representant.

16.12.2023

Fysioterapeut som var instituttets representant, har i epost datert 16.12.2023 til søker innstilt som nr. 2 gitt en besvarelse på spørsmålene, hvor representanten for instituttet i eposten gir uttrykk for å ha bedt om utsatt frist for å komme med uttalelse. Videre at det ble tatt kontakt med Senja kommune ved virksomhetsleder, da representanten den 22.11.2023 ble gjort kjent med at det var innstilt til vedtak i stillingen.

19.12.2023

Senja kommune inngikk individuell avtale om privat praksis som fysioterapeut 19.12.2023 med søker innstilt som nr. 1. Avtalen ble underskrevet av kommunen 19.12.2023, klagefristen var 27.12.2023. Revisor har spurt virksomhetsleder om bakgrunnen for at avtalen ble underskrevet før klagefristens utløp, og har fått forklart at noe av årsaken til dette var at klagefristen ble utsatt som følge av det nye vedtaket. Vedtaket er juridisk bindende, og praksis er at kommunen sender ut forslag til individuell avtale til søker innstilt som nr. 1. Dette ble også gjort i her, og søker hadde allerede før jul i 2023 skrevet under, og returnert avtalen til kommunen. Det sies videre at kommunen snarest mulig etter tildelingen skal fremsette tilbud om driftsavtale med fysioterapeut som er tildelt avtalehjemmelen, og at mønsteravtale (mal for individuell avtale) i ASA 4313 skal benyttes jf. 4313 6.2. Videre at det ikke av ASA 4313 klart fremgår når «mønsteravtalen» skal underskrives. Fra virksomhetsleder gis det uttrykk for at en i ettertid ser at avtalen fra kommunens side burde vært underskrevet etter at klagefristen var utgått. Videre opplyses det at dette i etterkant ble diskutert, og konkludert med at det framgår at driftsavtalen ikke kan tiltredes før etter at klagefristen er utløpt og eventuelle klager er behandlet.

Klage på vedtak

20.12.2023

Søker innstilt som nr. 2 påklaget 20.12.2023 vedtak om tildeling av driftstilskudd av 22.11.2023, senere revidert 01.12.2023. Anførlene i klagen gjelder saksbehandlingsfeil, herunder mangelfull begrunnelse og sammenlignende vurdering, informasjon om innsynsrett, informasjon om klageinstans og framgangsmåte ved klage, habilitet og mangelfulle kvalifikasjonsvurderinger. Det ble i klagen bedt om at tildelingsvedtaket gis utsettende virkning

i henhold til forvaltningsloven § 42 inntil klagebehandlingen er sluttført slik at klagebehandlingen blir reell.

Underinstansens behandling av klage

03.01.2024

Senja kommune v/virksomhetsleder bekrefter i brev 03.01.2024 til klager å ha mottatt klage på tildeling av driftstilskudd ved Fysikalsk Senter Senja AS. I brevet står det:

Forvaltningsorganet som har truffet vedtaket har vurdert din klage, men ikke funnet grunnlag til å omgjøre vedtaket. Klagen oversendes til kommunens klageinstans for behandling, jf forvaltningslovens bestemmelser om klagebehandling, jf §28

Dersom du har ytterligere tilføyelser eller opplysninger i saken, ber vi om at disse oversendes snarest mulig.

Av referat arkivert i saksmappen framgår det av referat datert 03.01.2024 at underinstansens medlemmer har behandlet klagen. Klage med grunnlagsdokumenter er opplyst å være oversendt underinstansens medlemmer 27.12.2023. Grunnlagsdokumenter som er vurdert ved klagebehandlingen oppgis å være:

- Utlysningstekst
- Søknad med vedlegg til de to kandidatene
- Klage med vedlegg fra søker innstilt som nr. 2
- Rammeavtale ASA 4313 6.2
- Forvaltningsloven
- KS veiledning ved tildeling av driftstilskudd for fysioterapeuter
- Uttalelse fra Fysikalsk Senter Senja 27.11.2023
- Tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter
- Saksutredning og vedtak 22.11.2023 og 28.11.2023
- Saksforberedende notater fra intervju
- Referanser

I referatet fremgår at det ved vurdering av klagen og vurdering av hvem som er best faglig skikket av de to kandidatene legges kvalifikasjonsprinsippet og kvalifikasjonskravene i utlysningsteksten til grunn. Kommunens underinstans har sammenlignet utdanning, relevant erfaring og personlig egnethet. Videre at relevante grunnlagsdokumenter i saken er gjennomgått – herunder at Fysikalsk Senter Senja sin uttalelse og vurderinger er vektlagt. Underinstansen mener at det framkommer i saksutredningen og vedtaket 28.11.2023 at begge kandidatene er godt kvalifisert til driftstilskuddet og fyller kravene som framkommer i utlysningsteksten. Underinstansen mener at begge kandidatene har personlig egnethet for å ivareta kommunalt driftstilskudd som fysioterapeut ved Fysikalsk Senter Senja. Videre står det at kvalifikasjonsvurderinger som hovedsakelig skiller kandidatene, er at kandidat innstilt som nr. 1 har mer relevant arbeidserfaring som fysioterapeut, jf. kvalifikasjonskravene som framkommer i utlysningsteksten.

Underinstansen fattet følgende vedtak ved behandling av klagen:

«Underinstansen i kommunen som har fattet vedtaket om tildeling av driftstilskudd har vurdert klagen, men har ikke funnet grunnlag for å omgjøre vedtaket og klagen oversendes til kommunens klageinstans ved formannskapet i Senja kommune for behandling jf. forvaltningsloven § 28».

09.01.2024

Søker innstilt som nr. 1 opplyser i brev til Senja kommune datert 09.01.2024 at det 05.01.2024 er kommet inn klage på vedtaket, at klagen er mottatt og søker ønsker å komme med en uttalelse i saken. Faktum som er lagt til grunn i innstillingen opplyses å stemme. Videre går det fram av brevet at søker forholder seg til tildelingen som er foretatt, og starter i tilskuddet samtidig som oppsigelsestid i tidligere jobb utgår 01.04. Det gis i brevet uttrykk for uenighet i de vurderinger og påstander som klager argumenterer for og framsetter, og i hva som ligger i kvalifikasjonskravet kompetanse innen aktiv rehabilitering.

*Innsynskrav***16.01.2024**

Søker innstilt som nr. 2 ber i epost 16.01.2024 om innsyn i alle dokumentene i klagesaken. Videre at innsynskravet påklages dersom ikke alle dokumentene oversendes. Klager bes samtidig om løpende å få tilsendt eventuelle nye dokumenter som utarbeides i saken.

I epost datert 16.01.2023 sendt Senja kommune v/ordfører og kommunedirektør fra søker innstilt som nr. 2 vises det til klagesak om tildeling av driftstilskudd for fysioterapeut i Senja kommune. Videre vises det i eposten at søker i ettertid er blitt kjent med at det ble inngått og signert to avtaler om privat praksis med innstilt kandidat allerede 22.11.2023 og 19.12.23, og at begge avtalene er signert før klagefristens utløp. Videre at den første også er signert før instituttets vurdering forelå. Videre står det at dette bryter med kommunens eget vedtak datert både 22.11.2023 og revidert vedtak 01.12.2023 som eksplisitt fastslår at «Vedtaket vil ikke bli effektivert før klagefristen er gått ut og eventuelle klager er behandlet». Det anføres videre at det ikke har vært åpnet for noen reell klagebehandling, hvilket strider mot forvaltningsloven. Eposten bes lagt ved klagen, og det bes om bekreftelse på at dette gjort. Signerte avtaler ligger som vedlegg til eposten.

19.01.2024

Senja kommune v/virksomhetsleder har i brev 19.01.2024 informert søker innstilt som nr. 2 at innsynskrav av 16.01.2024 vil bli prioritert, men på grunn av stort arbeidspress og andre uforutsette hendelser kan det ta inntil en uke før dokumentene blir oversendt.

20.01.2024

Kommunens behandling av innsynskravet ble av søker innstilt som nr. 2 påklaget i epost 20.01.2024, med begrunnelse at svar på innsynskrav datert 19.01.2024 betraktes som delvis avslag på innsynskrav i klagesakens dokumenter. Videre at begrunnelsen er svak og utilfredsstillende, og avslaget påklages.

*Juridisk bistand***05.02.2024**

I brev av 05.02.2024 fra KS Advokatene til Senja kommune bekreftes at det er inngått avtale om KS Advokatenes engasjement som juridisk rådgiver for Senja kommune knyttet til vurdering av en klage over driftstilskudd til fysioterapeut. Av brevet går det fram at oppdraget i første rekke omfatter å gjennomgå utkast til saksframlegg og gi en vurdering av dette (second opinion), samt arbeid som naturlig hører til og supplerer dette.

09.02.2024

Senja kommune mottok brev datert 09.02.2024 fra Elden Advokatfirma AS som representerer søker innstilt som nr. 2 til driftstilskuddet. Det anføres at Senja kommunes vedtak av 01.12.2023 er beheftet med en rekke alvorlige saksbehandlingsmangler som, hver for seg og samlet, må

«antas å ha hatt betydning for vedtakets innhold», jf. fvl. § 41. Det anmodes om at Senja kommunes vedtak av 01.12.2023 oppheves, jf. fvl. § 43 fjerde ledd.

09.02.2024

Senja kommune mottok notat fra KS Advokatene datert 09.02.2024 angående vurdering av saksframlegg – klage over tildeling av driftstilskudd. Notatet er opplyst å kunne inneholde opplysninger som er taushetsbelagte etter offentlighetsloven § 13, videre at dokumentet også kan inneholde råd og vurderinger som nevnt i offentlighetsloven § 15 andre ledd. Det framgår av notatet at det i denne saken er fremmet en omfattende klage med flere ulike typer anførsler, og at alle anførslene er behandlet i saksframlegget til klagenemnda. Videre at saksframlegget er oversiktlig og godt strukturert. Når det gjelder hovedanførsel, kvalifikasjonsprinsippet, står det at *«Klagerens hovedanførsel er at kommunen ikke har tildelt tilskuddet til den best kvalifiserte søkeren. Jeg presiserer her at kommunen har vurdert også klageren som kvalifisert i henhold til de kravene som er stilt i utlysningsteksten»*.

16.02.2024

Advokatfirma Elden AS har i brev datert 16.02.2024 til Senja kommune gitt åtte merknader til saksframlegg i klagesak – sak 2023/5925. Kvalifikasjonsprinsippet, tilsidesettelse av representantens uttalelse, forhastet meddelelse av vedtaket, habilitet, dokumentinnsyn, dokumenter tilsendt fra klager er ikke fremlagt klagesaken, samtidig begrunnelse av vedtaket og KS-Advokatenes vurdering av saksframlegget.

Epost, ikke datert

I epost fra KS Advokatene til kommuneadvokat i Senja kommune anføres det at brevet av 16.02.2024 til dels er en gjengivelse av tidligere fremsatte anførsler og til dels en utdyping. Videre at brevet ikke inneholder noe vesentlig nytt, men at når det gjelder vedtakets materielle innhold, er det betydningen av kompetanse innen aktiv rehabilitering som er det springende punkt.

16.02.2024

Søker innstilt som nr. 2 har i epost til klagenemnd v/formannskapet i Senja kommune sendt brevet fra Advokatfirma Elden av 16.02.2024 med bilag. I eposten står det at «Videre bemerkes det at det mangler et annet dokument i kommunens saksframlegg, til tross for at kommunens saksbehandler tidligere har bekreftet at dokumentet skulle følge klagesaken. Nevnte dokument omhandler kompetanse og kvalifikasjonskrav som er helt sentrale momenter i saken, og ligger også vedlagt denne eposten».

Møte i klagenemnda 19.02.2024

Klagenemnda behandlet i møte 19.02.2024 sak 1/2024 Klage på vedtak om tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis ved Fysikalsk Senter Senja AS klagen.

I saksutredningen er det gjort en vurdering av klagen og klagers anførsler. I saksutredningen vises det til kommuneloven § 40, nr. 3 bokstav c:

«Ved behandling av klager etter forvaltningsloven § 28 andre ledd er ansatte eller folkevalgte som var med på å treffe det påklagede vedtak, eller som medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for dette, inhabile ved klageinstansens behandling av saken og ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen».

Videre følger at virksomhetsleder er inhabil til å forberede klagesaken for klagenemnda, og kommunedirektøren har satt inn kommuneadvokat som ny saksbehandler for klagesaken.

Klagen og klagers anførsler er kommentert i saksutredningen. Innledningsvis vises det til at klager anfører at Senja kommunes vurdering av hvem som er best faglig kvalifisert til å motta driftstilskudd er feil, og at kommunen har gjort saksbehandlingsfeil som kan ha medvirket til at feil person er innstilt til driftstilskuddet. Senja kommune er uenig i at det hefter feil ved vedtaket, og i den grad det er begått eventuelle saksbehandlingsfeil, har dette ikke hatt innvirkning på selve vedtaket. Kommunen er enig med klager i at tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter er et enkeltvedtak som kan påklages, og det er ikke uenighet om sakens faktum slik det er fremstilt under dette punkt i klagen.

Kommunen er enig med klager i at driftstilskudd skal tildeles den av søkerne som er best faglig skikket, jf. ASA 4313 punkt 6, samt det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet. Det skal legges vekt på utdanning, erfaring og personlig egnethet sammenholdt med kravene i utlysningen, og kommunen er enig i at det skal foretas en grundig kvalifikasjonsvurdering av samtlige søkere. Kommunen er ikke enig med klager i at kommunen har begått feil i vurderingen av hvem som er faglig best skikket for tilskuddet og at disse feilene medfører at vedtaket er ugyldig.

Kommunen er ikke enig med klager i at det kun er vektlagt antall år med arbeidserfaring, og at det er utelatt å vurdere klagers spesifikke kompetansekrav innenfor aktiv rehabilitering. Kommunen viser til at det er gjort en grundig vurdering og bedømmelse av kandidatenes kvalifikasjoner sett i lys av utlysningsteksten, og at det som til sist har blitt utslagsgivende er at søker som er tildelt driftstilskuddet har mange års lengere erfaring enn klager.

Når det gjelder klagers anførsel om at det i vedtaksbrev datert 22.11.2023 manglet både vurderinger og begrunnelse for vedtaket, viser kommunen til at hovedregelen er at begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtak treffes, men at det i noen tilfeller er unntak fra kravet om samtidighet. Det vises til at førsteinstansen ikke trenger å gi samtidig begrunnelse når en søknad innvilges, og det ikke er grunn til å tro at noen part er misfornøyd med vedtaket. Dette får først og fremst betydning i forbindelse med begunstigende vedtak, eksempelvis saker om tillatelser eller tilskudd. Dersom det er flere parter i saken, og det må antas at én part blir misfornøyd, må det gis begrunnelse for vedtaket overfor alle parter. Videre står det i saksutredningen at det ikke er plikt til å gi samtidig begrunnelse i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom parter. Alternativet omfatter blant annet fordeling av tilskudd, stipend, skoleplasser, løyver osv. der flere søkere står i et konkurranseforhold til hverandre. Videre at i saker der forvaltningen kan la være å gi samtidig begrunnelse, kan parten kreve en etterfølgende begrunnelse. Kommunedirektøren har innstilt som følger: «*Klagenemnda i Senja kommune tar ikke klagen til følge*».

Klagenemnda fulgte ikke kommunedirektørens innstilling, og fattet følgende vedtak:

Klagenemnda opphever vedtaket, og sender vedtaket tilbake til underinstans for ny behandling.

Det skal gjøres en tydelig vektning mellom de ulike kandidatene sett opp mot utlysningsteksten, og det skal også framkomme hvordan uttalelsen fra instituttets representant er vurdert og vektet.

*Underinstansens behandling av klagen***04.03.2024**

I brev av 06.03.2024 sendt partene i saken står det at Senja kommune har hatt en ny saksbehandlingsprosess og fattet nytt vedtak 04.03.2024. Det ble ikke gjort endringer i innstillingsrekkefølgen. I brevet orienteres det om underinstansens behandling og vedtak. Vedlagt brevet er innstillingsrangering, vektlegging og sammenligning samt saksutredning og innstilling.

Senja kommune mottok etter dette to klager på vedtaket; fra fysioterapeut ved Fysikalsk Senter Senja AS som har representert klinikken, og fra søker innstilt som nr. 2. Tilsetningsgruppa er på vegne av Senja kommune definert underinstans, og er tildelt myndighet til å behandle klage på vedtak av 04.03.2024. I brevet står det at underinstansen har vurdert klagen, det er *ikke funnet grunnlag for å omgjøre vedtaket og klagen er oversendt til kommunens klageinstans ved formannskapet i Senja kommune for behandling.*

*Dekning av klagers kostnader***11.03.2024**

Elden Advokatfirma viser i brev til Senja kommune datert 11.03.2024 til avgjørelse i sak 2023/5925, datert 28.11.2023. Det anføres at vedtaket ble opphevet av klagenemnda den 19.02.2024 grunnet saksbehandlingsfeil. Videre at opphevelsen av vedtaket er å anse som en endring til gunst for klager. På vegne av klager kreves følgelig dekning for de kostnader som klager har hatt for å få vedtaket endret, jf. forvaltningsloven § 36. Kravet fremsettes for underinstansen ettersom det er truffet nytt vedtak i saken, jf. fvl. § 36 tredje ledd første pkt.

*Innsynskrav***12.03.2024**

Senja kommune mottar i epost 12.03.2024 innsynskrav fra søker innstilt som nr. 2.

18.03.2024

Senja kommune v/virksomhetsleder besvarer i epost datert 18.03.2024 innsynskravet og viser til tidligere innsynskrav i saken og oversendte dokumenter. Videre at alle nye dokumenter etter vedtaket i klagenemnda 19.02.2024 er vedlagt vedtaksbrevet som ble sendt parter i saken 06.03.2024.

*Klager på vedtak***25.03.2024**

Fysioterapeuten som har representert Fysikalsk Senter Senja AS klager 25.03.2024 på vedtak mottatt 06.03.2024. I klagen understrekes at den fremsettes som gjenværende fysioterapeut, som representerte instituttet i tilsetningsprosessen. I klagen anføres at kommunen i praksis velger å ikke ta hensyn til det faktiske innholdet i avtalehjemmelen, uttalelse fra instituttets representant og de saklige og faglige begrunnede vurderinger, og velger en løsning som går på tvers av det arbeidet som er bygd opp ved klinikken de siste 17 år. Det anføres at etter en grundig gjennomgang av sakens dokumenter, med inngående kjennskap til faget og klinikken og gjennom rollen som observatør, er kommunens vedtak helt uforståelig og tildelingen er ikke gjort til den best faglig skikkede kandidaten.

27.03.2024

Søker innstilt som nr. 2 klaget 27.03.2024 på vedtak mottatt 06.03.2024. Det anføres at kommunens sammenlignende vurdering er basert på en rekke feilaktige forutsetninger, feil

vekting av de ulike krav og ønskede egenskaper, samt feil utøvelse av kvalifikasjonsprinsippet, og at sammenstillingen derfor ikke kan legges til grunn ved valg av kandidat.

Innsynskrav

02.04.2024

I epost til Senja kommune av 02.04.2024 ber søker innstilt som nr. 1 om innsyn dersom det er kommet inn klage på vedtak om tildeling av driftstilskudd innen klagefristen 27.03.2024.

02.04.2024

Senja kommune v/virksomhetsleder besvarte 02.04.24 innsynskravet fra søker innstilt som nr. 1, og oversendte de to klagen på vedtak om driftstilskudd.

02.04.2024

Senja kommune viser til innsynskrav i brev av 02.04.2024 til søker innstilt som nr. 2, og oversender klagen fra fysioterapeut ved Fysikalsk Senter Senja AS.

10.04.2024

Senja kommune v/virksomhetsleder orienterer i brev datert 10.04.2024 begge klagerne om at det som følge av stor saksmengde, høytid og ferieavvikling i tjenesten, samt klagens omfattende innhold vil kunne forventes svar på klagen innen utgangen av uke 17.

10.04.2024

Søker innstilt som nr. 2 ber i epost datert 10.04.2024 om innsyn i dokumenter med referanse til Elements eInnsyn.

Senja kommune mottar samme dag epost med bestilling av innsyn i dokumenter. I epost med svar til avsender skriver Senja kommune samme dag at dokumentene er unntatt offentlighet etter offl. § 13, jf. fvl. § 13 1. ledd p.g.a. personlige opplysninger. Eposten besvares med at innsynskravet påklages, og det bes om ny vurdering. Dersom avsender fortsatt nektes innsyn påklages det til Statsforvalteren.

11.04.2024

Senja kommune har i brev av 11.04.2024 svart på innsynskrav fra søker innstilt som nr. 2, og oversendt etterspurte dokumenter.

12.04.2024

Senja kommune har i brev av 12.04.2024 besvart henvendelsen i epost av 10.04.2024. I brevet står det at det dessverre har blitt gjort feil i ved innregistrering av sakene. Det etterspurte dokumentene er ifølge brevet oversendt.

Klage over avslag på krav om dekning av sakskostnader

16.04.2024

Advokatfirma Elden har i brev 16.04.2024 til Senja kommune klaget over avslag på krav om dekning av sakskostnader etter fvl. § 36.

Innsynskrav

22.04.2024

Senja kommune mottar 22.04.2024 innsynskrav i klagesak.

23.04.2024

Senja kommune besvarer 23.04.2024 innsynskravet, og oversender etterspurte dokumenter.

*Svar på klage***26.04.2024**

Senja kommune har i brev datert 26.04.2024 svart på klage vedrørende tildeling av driftstilskudd, mottatt 26.03.2024 og klage mottatt 27.03.2024. I brevene redegjøres det for saksgangen, utlysningsteksten, forståelse av aktiv habilitering og rehabilitering og instituttets uttalelse. Avslutningsvis står det at «*underinstansen i kommunen som har fattet vedtaket om tildeling av driftstilskudd har vurdert klagen, men har ikke funnet grunnlag for å omgjøre vedtaket og klagen oversendes derfor til kommunens klageinstans ved formannskapet i Senja kommune for behandling jf. forvaltningsloven § 28*».

Utredning av sak om avslag på dekning av sakskostnader

Revisor finner i saksmappen epost fra kommuneadvokat i Senja kommune til advokat i Advokathuset Elden. Det vises i eposten til tidligere korrespondanse, herunder brev datert 16.04.2024, som gjelder klage på avslag om dekning av sakskostnader. Videre står det at kommunen er i gang med å utrede saken, og ber i den forbindelse om å få oversendt komplett timeliste for arbeidet med klagen.

*Innsynskrav***30.04.2024**

Senja kommune mottar 30.04.2024 fra en av de gjenværende fysioterapeutene ved Fysikalsk senter Senja AS innsynskrav i kommunens utgående brev vedrørende klage på driftstilskudd.

01.05.2024

Senja kommune mottar 01.05.2024 epost fra søker innstilt av tilsettingsgruppen som nr. 1, hvor det vises til kommunens postliste hvor det har gått ut skriv i forbindelse med pågående klagesak om driftstilskudd. Det bes om innsyn i skrevet.

02.05.2025

Senja kommune besvarer i brev innsynskrav av 30.04.2024 og vedlegger etterspurte dokumenter. Samme dag besvarer Senja kommune innsynskrav av 01.05.2024 og oversender etterspurte dokumenter. Dokumentene som oversendes er brevene fra Senja kommune, datert 26.04.2024 med svar på klager vedrørende tildeling av driftstilskudd.

05.05.2024

Senja kommune mottar i brev datert 05.05.2024 innspill til klager vedrørende tildeling av driftstilskudd ved Fysikalsk Senter Senja. I brevet bes det også om innsyn i klagebehandlingen og hvordan den ender ut i aktuell konklusjon etter ferdig behandling. Det gis i brevet uttrykk for å støtte kommunens vurderinger og svar på klager.

*Uttalelse angående klage på vedtak om tildeling av driftstilskudd***06.05.2024**

Senja kommune mottar uttalelse angående klage på vedtak om tildeling av driftstilskudd fra søker innstilt som nr. 1. I brevet datert 06.05.2024, opplyses det blant annet at tildelingen ble takket ja til 19.01.2024, og start på driftsavtale ved Fysikalsk Senter Senja er 01.04.2024.

*Innsynskrav***07.05.2024**

Senja kommune mottar 07.05.2024 nytt innsynskrav fra søker innstilt som nr. 2, hvor det bes om innsyn i korrespondanse omkring uttalelse fra NFFs faggruppe for psykomotorisk fysioterapi.

*Oversendelse av krav og faktura med timeliste over utført arbeid***08.05.2024**

I epost av 08.05.2024 fra advokat ved Advokathuset Elden til Senja kommune oversendes opprinnelig krav, og faktura med timeliste over utført arbeid.

*Svar på innsynskrav***10.05.2024**

Senja kommune svarer i brev 10.05.2024 på innsynskravet av 07.05.2024. Ifølge brevet er det fire vedlegg som oversendes; svar på klage på tildeling av driftstilskudd, innspill til klager om tildeling av driftstilskudd ved Fysikalsk Senter Senja, uttalelse angående klage på driftstilskudd og uttalelse om driftstilskudd fra Norsk Fysioterapiforbund. Kommunen har også i epost 15.05.2024 vist til at etterspurte dokumenter ble oversendt 10.05.2024.

*Andre gangs behandling av klage på vedtak om tildeling av driftstilskudd***10.05.2024**

I saksutredningen datert 10.05.2024 ved andre gangs behandling av klage på vedtak om tildeling av driftstilskudd til fysioterapipraksis innstiller kommunedirektøren på: *Klagenemnda i Senja kommune tar ikke klagen til følge.*

I saksutredningen vises det til at underinstansen har gjennomgått saken på nytt og framlagt vektingsskjema som var gjort før første vedtak. Skjemaet opplyses å vise hvordan de ulike kandidatene er vurdert sett opp mot utlysningsteksten. Det er også forklart hvordan instituttets representant sin uttalelse er vurdert. I saksutredningen gis det en vurdering av konsekvensen av en omgjøring av underinstansens beslutning om tildeling av driftstilskuddet, hvor kommunedirektøren gjør oppmerksom på at det er viktig at klagenemnda foretar en selvstendig vurdering av søknader og CV-er for de to kandidatene. Videre opplyses det at det ikke har vært noen tvil, verken hos underinstansen eller hos kommunedirektøren om valg av kandidat innstilt som nr. 1 til driftstilskuddet. Dersom klagenemnda følger kommunedirektørens råd om å avvise klagen vil klager fremdeles ha mulighet til å sende saken til Sivilombudet og på denne måten få en ekstern vurdering.

15.05.2024

I brev datert 15.05.2024 til Senja kommunes klagenemnd fra fysioterapeut som har vært instituttets representant i saken vedrørende tildeling av driftstilskuddet vises det til klagen datert 26.04.2024. Det anføres at underinstansens svar inneholder en rekke forhold som klager vil kommentere. Videre vises det til kommunedirektørens saksutredning av 10.05.2024. Det anføres i brev at klager gjennomgående er feilsitert av underinstansen og kommunedirektøren. Videre at underinstansens svar er preget av manglende sammenheng og selvmotsigelser.

16.05.2024

I epost av 16.05.2024 til postmottak i Senja kommune og klagenemndas medlemmer, har søker innstilt som nr. 2 sendt brev med merknader til underinstansens svarbrev og saksframlegg. I brevet vedlagt eposten vises det til underinstansens svar på klage av 26.04.2024 og kommunedirektørens saksutredning av 10.05.2024.

*Møte i klagenemnda 21.05.2024***21.05.2024**

Klagenemnda behandlet 21.05.2024 i sak 3/2024 klage datert 23.03.2024. Klagenemnda tok klagen til følge, vedtaket omgjøres og søker som av underinstansen var innstilt som nr. 2 tildeles ledig driftsavtale ved Fysikalsk Senter Senja AS. Vedtaket ble fattet med 6 mot 3 stemmer.

Klagen fra søker innstilt som nr. 2 datert 07.03.2024, ble av klagenemnda behandlet samme dag i sak 4/2024. Klagenemnda tok klagen til følge og omgjorde vedtaket med 6 mot 3 stemmer.

I klagenemndas begrunnelse framgår det at formell kompetanse og faglig spesialisering rettet mot etterspurt fagområde vektlegges tungt og er avgjørende for klagenemndas vurdering av hvem som er best faglig kvalifisert. Formell kompetanse vektlegges av klagenemnda derfor tyngre enn lengre arbeidserfaring som generalist eller innenfor et annet fagområde. Det går fram at klagenemnda i vurderingen tillegger instituttets uttalelse vekt jf. ASA 4313. Videre at instituttets uttalelse vurderes som saklig og i henhold til kvalifikasjonsprinsippet og tillegges betydning på bakgrunn av kjennskapet til avtalehjemmelens kompetansebehov og pasientgrupper.

Søker ble i brev fra Senja kommune 02.07.2024 orientert om vedtaket i klagenemnda, og fikk tilbud om driftstilskudd som fysioterapeut ved Fysikalsk Senter Senja AS. I brevet opplyses at vedtak om tildeling av driftstilskudd er et resultat av klage på opprinnelig vedtak om tildeling, og at det ikke er anledning å påklage vedtaket. Videre at, kommunen vil innkalle fysioterapeut i driftstilskuddet til drøftingsmøte, og at kommunen da regner med å informasjon om hvorvidt det vil bestrides at det foreligger saklig grunn til oppsigelse med bakgrunn i at klagenemndas vedtak er sendt til Statsforvalteren for lovlighetskontroll. Det opplyses at det derfor ikke er mulig for kommunen å fastsette tiltredelsesdato for individuell avtale. Avslutningsvis vises det til at kommuneadvokaten i Senja kommune kan kontaktes ved spørsmål.

31.05.2024

Senja kommune mottok 31.05.2024 henvendelse om at to vedlegg til sakene i klagenemnda ikke ligger ved sakene på kommunens web-side. Eposten besvares av Senja kommune samme dag, og det opplyses at saksframlegget er datert og journalført 10.05.2024, mens dokumentene det refereres til er datert henholdsvis 15.05. og 16.05.

*Krav om lovlighetskontroll***10.06.2024**

Tre av Senja kommunes kommunestyremedlemmer framsatte 10.06.2024 krav om lovlighetskontroll av vedtak fattet av klagenemnda i Senja kommune i møte 21.05.2024 i sakene 3/2024 og 4/2024. I kravet står det at Sivilombudsmannen i flere tilsvarende saker har presisert at det ved tildeling av driftstilskudd må klageinstansen i vedtaket vise at den har foretatt en sammenlignende vurdering av søkerens kvalifikasjoner opp mot kravene i utlysningsteksten, og også vise hva det nærmere innholdet i den sammenlignende kvalifikasjonsvurderinger går ut på. Det anføres at klagenemndas flertall ikke har gjort en sammenlignende vurdering av søkerens kvalifikasjoner opp mot kravene i utlysningsteksten, og heller ikke har vist hva det nærmere innholdet i den sammenlignende kvalifikasjonsvurderingen går ut på.

*Klagenemndas behandling av lovlighetskontroll***18.06.2024**

Klagenemnda behandlet 18.06.2024, sak 5/2024 kravet om lovlighetskontroll. I kommunedirektørens saksutredning datert 14.06.2024, går det fram at det i kravet om

lovlighetskontroll er anmodet om utsatt iverksetting, hvilket betyr at man avventer klagenemndas omgjøringsvedtak inntil lovlighetskontrollen er gjennomført. Videre at klagenemnda har full myndighet til å bestemme at vedtaket ikke skal iverksettes før lovlighetskontrollen er gjennomført. Kommunedirektøren innstiller med at:

1. *Klagenemnda opprettholder vedtak i sak nr. 3/24 og 4/24. Lovlighetsklage oversendes til Statsforvalteren i Troms og Finnmark for endelig avgjørelse.*
2. *Klagenemnda vedtar at vedtak i sak 4/24 ikke iverksettes før lovlighetskontrollen er gjennomført.*

Klagenemnda fattet følgende vedtak i sak 5/2024:

Klagenemnda opprettholder vedtak i sak nr. 3/24 og 4/24. Lovlighetsklage oversendes til Statsforvalteren i Troms og Finnmark for endelig avgjørelse.

02.07.2024

Senja kommune viser i brev 02.07.2024 til vedtak i klagenemnda i Senja kommune, datert 21.05.2024. I brevet står det at vedtak om tildeling av driftstilskudd er et resultat av klage på opprinnelig vedtak om tildeling, og det er ikke anledning å påklage vedtaket. Vedlagt brevet er forslag til individuell avtale til søker som av administrasjonen var innstilt som nr. 2.

I brevet orienteres søker om at det allerede foreligger en individuell avtale mellom søker innstilt som nr. 1 av administrasjonen og Senja kommune for det aktuelle driftstilskuddet, og driftstilskuddet kan derfor ikke tiltres før oppsigelsestid er utløpt. Videre opplyses det at Senja kommune vil innkalle søker innstilt av administrasjonen som nr. 1 til drøftingsmøte. Kommunen regner da med å få informasjon om hvorvidt søker vil bestride at det foreligger saklig grunn til oppsigelse med bakgrunn i at klagenemndas vedtak er sendt Statsforvalter for lovlighetskontroll. Videre at det derfor ikke er mulig for kommunen å fastsette tiltredelsesdato for individuell avtale. Det bes avslutningsvis om at kommuneadvokat kan kontaktes ved spørsmål.

Krav om effektivisering av vedtak og varsel om mulig erstatningskrav

08.07.2024

Senja kommune mottok 08.07.2024 i brev fra Advokatfirma Elden krav om effektivisering av vedtak og varsel om mulig erstatningskrav. I brevet vises det til klagenemndas vedtak av 21.05.2024, samt Senja kommunes brev til søker av 02.07.2024. Det anføres at utsatt tiltredelse er i strid med klagenemndas vedtak og med kommunedirektørens plikt etter kommuneloven § 13-1 til å påse at vedtak som treffes av folkevalgte organ blir iverksatt uten ugrunnet opphold. I brevet kreves det primært at klagenemndas vedtak iverksettes uten ugrunnet opphold. Dersom kravet om iverksettelse ikke imøtekommes, vil rettslige skritt bli vurdert uten ytterligere varsel, jf. tvl. § 5-2. Frist for kommunens tilbakemelding er satt til senest 19.07.2024.

10.07.2024

Senja kommune har i brev 10.07.2024 innkalt søker innstilt som nr. 1 av administrasjonen til drøftingsmøte. Det vises til vedtak i klagenemnda 21.05.024, sak 4/2024, hvor klagenemnda omgjorde administrasjonens vedtak om tildeling av ledig avtalehjemmel ved Fysikalsk Senter Senja AS. Videre at vedtaket ikke er gitt oppsettende virkning, hvilket betyr at kommunen skal iverksette vedtaket uten ugrunnet opphold. Det er derfor gått ut melding om vedtak og forslag til individuell avtale til søker som er innstilt til driftstilskuddet av klagenemnda. Videre står det at kommunen som følge av vedtaket vurderer å gå til oppsigelse av avtaleforholdet, og at det i henhold til ASA 4313 pkt. 20 skal avholdes drøftingsmøte. Møtedato er satt til 17.07.2024 kl 0900, og det opplyses om retten til å la seg bistå av tillitsvalgt eller annen tillitsperson i møtet.

10.07.2024

Senja kommune orienterer i brev 10.07.2024 til Advokathuset Elden at Senja kommune har iverksatt klagenemndas vedtak av 21.05.2024. Videre at Senja kommune ikke har kunnet fastsette dato for oppstart med bakgrunn i at det først må gjennomføres oppsigelse slik at hjemmelen blir ledig for tiltredelse. Det er normal prosedyre for enhver tiltredelse i avtalehjemler at tiltredelse først kan skje når nåværende innehaver av hjemmel fratrer. Det lar seg ikke gjøre å ha to innehavere på samme hjemmel. Det informeres videre om at kommunen etter at drøftingsmøte er gjennomført vil gi ytterligere informasjon om tidspunkt for tiltredelse.

12.07.2024

Senja kommune har i brev 12.07.2024 til Statsforvalteren i Troms og Finnmark opplyst om at det er krevd lovlighetskontroll av vedtak etter møtet i klagenemnda 21.05.2024. Møtet i klagenemnda vedrørende lovlighetskontrollen ble avholdt 18.06.2024, og det ble vedtatt å oversende saken til Statsforvalteren i Troms og Finnmark.

*Inngåelse av individuell driftsavtale***01.08.2024**

Senja kommune inngikk 01.08.2024 individuell driftsavtale med søker klagenemnda innstilte til driftstilskuddet.

*Statsforvalterens behandling av lovlighetsklagen***27.09.2024**

Statsforvalteren i Troms og Finnmark opplyser i brev til Senja kommune å ha mottatt lovlighetsklagen fra Senja kommune 12.07.2024. Av brevet går det fram at Statsforvalteren behandlet lovlighetsklagen og tok lovlighetsklagen til følge. Klagenemndas vedtak i sak 4/24 og 3/2023 oppheves. Beslutningen innebærer at klagenemnda må behandle klagen på nytt. Statsforvalteren ber kommunen gjøre vedtaket kjent for klagerne og kommunestyrets øvrige representanter.

Statsforvalteren skriver i sin konklusjon å ha funnet flere mangler ved klagenemndas begrunnelse for tildeling av hjemmelen. Nemnda har foretatt en sammenlignende vurdering av det to kandidatene som ble innstilt som nr. 1 og nr. 2 etter kommunens tildelingsprosess i saken, men at den sammenlignende vurderingen har klare mangler. Det følger av forvaltningsloven § 25 andre ledd at begrunnelsen skal nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på. I dette tilfellet finner Statsforvalteren at det er begrunnet tvil ved hvorvidt klagenemnda har lagt til grunn riktige og fullstendige faktiske forhold for sin avgjørelse. Dette sett opp mot de øvrige opplysninger i saken. Dersom det skal foretas en sammenlignende vurdering mellom to kandidater må denne bygge på riktige faktiske forhold for at avveiningen mellom kandidatene og resultatet skal bli riktig.

Statsforvalteren anfører at det hefter saksbehandlingsfeil ved klagenemndas avgjørelse i form av mangelfull begrunnelse og utredning. Dersom disse feilene ikke kan antas å ha fått innvirkning på sakens utfall, vil avgjørelsen likevel være gyldig, jf. prinsippet som er lovfestet i forvaltningsloven § 41. Videre står det at den mangelfulle begrunnelsen kan i dette tilfellet skjule at vedtaket har et materielt feil innhold, og det kan ikke utelukkes at utfallet kunne blitt et annet dersom utredningen hadde vært bedre og begrunnelsen hadde vært grundigere. Den mangelfulle begrunnelsen gir igjen begrunnet tvil om avgjørelsen er truffet i tråd med de rettslige rammene som foreligger for tildeling av driftsmidler for fysioterapeuter og utlysningsteksten, og i forlengelse av dette – det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet. Etter en

samlet vurdering, med utgangspunkt i ugyldighetslæren, finner Statsforvalteren at det hefter slike feil med klagenemndas vedtak at dette må føre til ugyldighet.

Statsforvalteren ønsker avslutningsvis å bemerke at det fra klagers side forut for klagenemndas vedtak, også fra klagers side er anført saksbehandlingsfeil og uklarheter i saken hva angikk kommunens vurdering av klagers kompetanse. Statsforvalteren presiserer å ikke ha hatt til overprøving kommunens første vedtak i saken, men at oppheving av klagenemndas vedtak innebærer at klagenemnda må behandle klagen på nytt.

Vurdering av erstatningskrav for økonomisk tap

08.10.2024

Senja kommune mottok 08.10.2024 brev fra Elden Advokatfirma hvor det anføres at de er kjent med at Statsforvalteren har opphevet klagenemndas vedtak av 21.05.2024, og at klagen dermed skal behandles på nytt i kommunens klagenemnd. Det anføres videre at kommunen etter klagenemndas vedtak har inngått individuell avtale med fysioterapeut om driftstilskudd, og at avtalen privatrettslig vil være gyldig selv om utfallet i klagenemnda skulle bli et annet. Videre anføres det at det fortløpende vurderes om søker kan ha krav på erstatning for økonomisk tap som følge av kommunens saksbehandling, hvor den primært årsaksdrivende saksbehandlingsfeilen anføres å være at kommunen inngikk avtale om driftstilskudd før klagefristen for det opprinnelige tildelingsvedtaket var ute.

Møte i klagenemnda 22.10.2024

22.10.2024

Etter Statsforvalterens vedtak, behandlet klagenemnda 22.10.2024 i sak 6/2024, ny vurdering i sak om tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis ved Fysikalsk Senter Senja AS. Kommunedirektøren innstiller overfor klagenemnda med at nemda støtter administrasjonens opprinnelige vedtak og begrunnelse, og opprettholder tildeling av driftstilskuddet til kandidaten som av administrasjonen tidligere var innstilt som nr. 1.

Klagenemnda fulgte ikke kommunedirektørens innstilling, og fattet vedtak om at saken utsettes, og sendes tilbake til administrasjonen til ny utredning.

Av møteprotokoll fremgår at ordfører ba utvalget om en habilitetsvurdering i behandlingen av saken, med følgende begrunnelse «Deltatt i møte med part». Ordfører ble vurdert som inhabil med én stemme imot. Det ble også stilt spørsmål ved habiliteten til ett av de øvrige medlemmene i klagenemnda. Vedkommende ble vurdert som habil mot fire stemmer.

Habilitetsvurdering – Kommuneadvokat i Senja kommune

29.10.2024

Kommuneadvokaten har i notat datert 29.10.2024 til kommunedirektøren gitt en vurdering av egen habilitet i forbindelse med sak i klagenemnda. I notatet belyses for to forhold; møte med kandidat innstilt til driftstilskuddet av klagenemnda og familieforhold mellom kommuneadvokat og advokaten til kandidat innstilt som nr. 1 av administrasjonen. Kommuneadvokaten anfører å ikke ha vært med på å fatte det påklagede vedtaket, verken som beslutningstaker eller medvirket ved tilretteleggelsen av dette.

31.10.2024

Senja kommune mottok 31.10.2024 svar fra Advokatfirma MNA Krogstad Lunde & Co på henvendelse vedrørende habilitetsvurdering av kommuneadvokat i sak om tildeling av driftstilskudd til fysioterapeut. I brevet redegjøres det for sakens bakgrunn og rettslig

utgangspunkt. Det presiseres i brevet fra advokat at vurderingen i hovedsak er basert på opplysninger som er presentert av kommunen i e-postkorrespondanse, og i notat fra kommuneadvokaten av 29.10.2024. Advokat har også fått forelagt klage datert 20.12.2023, saksutredning og kommunedirektørens innstilling av 14.02.2024, samt Statsforvalterens vedtak av 27.09.2024. Videre opplyser advokat å ikke være forelagt vedtakene eller annen dokumentasjon, herunder saksfremstilling, møtereferater eller andre notater i tilknytning til kommunens saksbehandling i «første instans.». Det anføres at det med bakgrunn i forelagte opplysninger ikke foreligger brudd på habilitetsreglene etter kommuneloven § 13-3 andre eller tredje ledd.

Det redegjøres videre i brevet hvorvidt det foreligger brudd på habilitetsregelen i fvl. § 6. Her anføres at møtet 25.01.2024 kan være egnet til å svekke tilliten til kommuneadvokatens upartiskhet, både i relasjon til sakens parter, men også vurdert ut fra alminnelige forventninger og oppfatninger. Under noen tvil er advokat kommet til at forholdene ikke utgjør «særegne forhold» i lovens forstand. Det ble innhentet skriftlig kommentar fra kandidaten 01.09.2024, slik at kravet om kontradiksjon tross alt var ivaretatt. Møtet 25.1.2025 fremstår å ha som formål å gi klager mulighet til å supplere sitt syn, og i lys av den meget grundige klagen som ble inngitt fremstår det som lite sannsynlig at det kan ha tilkommet ny informasjon med betydning for kommuneadvokatens og kommunedirektørens innstilling. Det opplyses videre å tillegges vekt at det faktisk ikke er fremmet inhabilitetsinnsigelser mot kommuneadvokat, og ikke funnet dommer eller andre rettskilder som underbygger at brudd på saksbehandlingsregler kan ha betydning for habilitetsvurderingen etter fvl. 6 annet ledd.

Videre deler advokat kommunens vurdering om at slektskapsforholdet til klagemotpartens advokat, sannsynligvis ikke gir grunnlag for inhabilitet etter fvl. §6 annet ledd, verken alene eller sammenholdt med ovennevnte forhold.

Møte i klagenemnda 15.11.2024

15.11.2024

Klagenemnda behandlet 15.11.2024 sak 7/2024 ny vurdering av saken. Kommunedirektørens innstilling i saksutredningen er likelydende som i sak 6/2024, det vil si samme rangering av kandidatene som tilsettingsgruppen gjorde. Klagenemnda opprettholdt vedtak i sak 4/24, og tildeler ledig driftsavtale til søker som av administrasjonen ble innstilt som nr. 2.

Svar fra Senja kommune vedrørende framsatt krav om dekning av sakskostnader

12.12.2024

Senja kommune skriver 12.12.2024 i brev til Elden Advokatfirma AS at framsatt krav om dekning av sakskostnader er vurdert. Kommunedirektøren kan ikke se at kravet er berettiget i henhold til forvaltningsloven § 36. Senja kommune er av den formening at det ikke var nødvendig for klienten å innhente advokatbistand etter at klagenemnda besluttet å oppheve underinstansens vedtak 19.02.2024. Senja kommune har innvilget advokatutgifter.

Klagenemnda 06.01.2025

Krav om lovlighetskontroll ble framsatt 04.12.2024 av tre av kommunestyremedlemmene i Senja kommune, de samme tre som tidligere framsatte krav om lovlighetskontroll. Det vises i kravet til møte i klagenemnda 15.11.2024, hvor klagesak på vedtak om tildeling av driftstilskudd ble behandlet i sak 7/2024, tidligere sak 3 og 4, og at Statsforvalteren etter framsatt krav om lovlighetskontroll opphevet vedtakene i sakene 3 og 4. Videre at et flertall på fem medlemmer i møte 15. november på nytt fattet vedtak om å omgjøre administrasjonens

vedtak i saken, og tildelte driftstilskuddet til klager/kandidaten som av tilsetningsgruppen ble rangert som nummer 2.

Det vises til at vedtaket i klagenemnda ikke er tilfredsstillende begrunnet, og at det ikke er gjort en kvalifikasjonsvurdering av søkerne opp mot utlysningsteksten i tråd med det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet når det kommer til innhold og vektning. I kravet om lovlighetskontroll er anført at: *«Vi mener at vedtaket i klagenemnda datert 15. november 2024 strider imot forvaltningslovens krav til begrunnelse og det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet, og at det dermed hefter saksbehandlingsfeil ved vedtaket som har innvirket på sakens utfall. Med denne bakgrunnen ber vi om at vedtaket oppheves».*

Klagenemnda behandlet 06.01.2025 sak 7/2024 krav om lovlighetskontroll. I oppsummeringen i saksdokumentet fra klagenemnda anføres det at klagenemndas flertall i sitt vedtak har gjort en grundig vurdering av saken, og kommet fram til en annen konklusjon enn administrasjonens innstilling. Flertallet mener å ha gjort en sammenlignende vurdering av de to best rangerte kandidatene basert på faglig dokumentasjon i saksframlegg og vedlegg i saken. Flertallet ser det ikke som relevant å gjøre en vurdering av de øvrige kandidatene i denne saken, da ingen av disse har klaget på avgjørelsen. Flertallet mener å ha gjort en grundig, helhetlig og selvstendig vurdering av saken, som inkluderer en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av kandidatene i tråd med kravene i forvaltningsloven § 25. Det kommer fram i begrunnelse de faktiske forhold vedtaket bygger på, og de hovedhensyn som har vært avgjørende for utøving av forvaltningsmessig skjønn, slik forvaltningsloven krever. Videre at anførsler og argumenter er dokumentert gjennom å vise til dokumenter i saken. Flertallet velger å opprettholde sitt vedtak av 15.11.2024. Klagenemnda fattet vedtak med 6 mot 3 stemmer om å opprettholde vedtak av 15.11.2024.

Oversendelse av lovlighetsklage

15.01.2025

Senja kommune oversender lovlighetsklagen til Statsforvalteren i Troms og Finnmark 15.01.2025.

Tilsvarende – avslag på krav om dekning av sakskostnader

17.01.2025

Elden Advokatfirma AS viser i brev 17.01.2025 til Senja kommune til kommunedirektørens avslag av 12.12.2024 på krav om dekning av sakskostnader. I brevet anføres grunner for at kommunedirektøren manglet formell og personlig kompetanse til å avgjøre sakskostnadskravet. Videre at kommunedirektøren har vurdert fvl. § 36 første ledd feil når kommunedirektøren har kommet til at det ikke har vært behov for juridisk bistand i forbindelse med ny behandling av klagen i klagenemnda.

Anmodning om utsatt iverksettelse trekkes

Kommunen har 21.01.2025 i epost til Statsforvalteren i Troms og Finnmark trukket anmodning om utsatt iverksettelse.

22.01.2025

Senja kommune redegjør 22.01.2025 i brev til Statsforvalteren i Troms og Finnmark for bakgrunnen for at kommunen har valgt å avstå kravet om dekning av advokatutgifter i forbindelse med sak som gjelder tildeling av driftstilskudd til fysioterapeut i Senja kommune.

Det opplyses at avslag hovedsakelig er gitt fordi man er av den oppfatning at kostnadene ikke har vært nødvendige. Advokat ble tidlig engasjert av sin klient i denne saken og etter at kommunens klagenemnd 19.02.2024 besluttet å oppheve vedtaket som var fattet av underinstansen 28.11.2023, valgte kommunen å dekke advokatsalær frem til og med 16.02.2024, med et beløp rett i overkant av kr 60 000. Begrunnelsen for kommunens valg om å dekke advokatutgifter, er at Sivilombudet har fastslått at et vedtak som oppheves, er å anse som et vedtak som er til gunst for klager. Videre skrives at Senja kommune har inngått avtale den 1. august 2024 med søker innstilt av klagenemnda, med start i driftstilskuddet 01.02.2025.

Senja kommune anmoder om at statsforvalteren avgjør krav om dekning av sakskostnader. Senja kommune fastholder at kravet avslås, subsidiært anføres at kommunen maksimalt skal pålegge og dekke advokatkostnader for perioden 20.02.2024 til 21.05.2024.

Anmodning om utsatt iverksettelse fra Advokathuset Nord AS

30.01.2025

I saksdokumentene som er gjort tilgjengelig for revisor er brev datert 30.01.2025 fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark til Advokathuset Nord AS. Brevet omhandler svar på anmodning om utsatt iverksettelse som advokat er bedt om på vegne av klient. Klient er søker som av administrasjonen ble innstilt som nr. 1. Statsforvalter viser i brevet til at Senja kommune i epost av 21.01.2025 trakk anmodningen om utsatt iverksettelse. Statsforvalteren har vurdert anførselene som er framsatt av advokat i brev av 27.01.2025, og kommet til at utsatt iverksetting ikke skal gis i saken.

Statsforvalterens behandling av lovlighetsklage

28.02.2025

Statsforvalteren behandlet lovlighetsklagen, og orienterte i brev 28.02.2025 Senja kommune om at lovlighetsklagen ikke tas til følge. Klagenemndas vedtak i sak 7/24 stadfestes.

I brevet fra Statsforvalteren står det at «Statsforvalteren har, etter dette, kommet til at den konkrete vekting av kandidatene beror på en skjønnsmessig vurdering som er nærliggende å anse som overlatt til kommunen. Vi anser at vi har begrenset mulighet til å overprøve klagenemndas konkrete vurderinger med mindre det er forhold som peker på myndighetsmisbruk, eller at det er tatt hensyn utenforliggende forhold ved vurderingen. Vi har videre sett hen til de hensyn som tilsier at avgjørelser om ansettelser ikke kan lovlighetskontrolleres etter koml. § 27-2 andre ledd bokstav b), og at denne avgjørelsen er innholdsmessig svært lik en sak om ansettelser».

Statsforvalteren skriver at «til tross for at klagenemndas begrunnelse inneholder noen svakheter, har vi likevel kommet til at det ikke er grunnlag for å oppheve vedtaket, da vi legger til grunn at svakhetene ved begrunnelsen ikke har hatt betydning for vedtakets gyldighet, jf. fvl. § 41». Statsforvalteren viser til at det er foretatt en sammenlignende vurdering av kandidatene, og at klagenemnda har lagt en forståelse av utlysningsteksten til grunn for sin vurdering innenfor dens rammer. Videre vurderer Statsforvalteren at den konkrete vekting av kandidatene beror på en skjønnsmessig vurdering som i begrenset grad er egnet til å overprøves ved en lovlighetskontroll. Det kommer klart frem at klagenemndas begrunnelse av den ene kandidatens formelle kompetanse vektes tyngre enn den andre kandidatens lengere arbeidserfaring og kompetanse. Videre at det i denne forbindelse er lagt vekt på instituttets uttalelse i tråd med rammeavtalen mellom KS og Norsk Fysioterapeutforbund, ASA 4313.

I brevet står det at statsforvalteren ønsker å presisere at det er mulig å ha forskjellige oppfatninger om hvem som er best kvalifisert for en stilling også innenfor rammen av utlysningsteksten og kvalifikasjonsprinsippet, og kan i denne forbindelse ikke se at klagenemnda har lagt vekt på utenforliggende hensyn eller at avgjørelsen er utslag av myndighetsmisbruk.

Statsforvalteren ber kommunen gjøre vedtaket kjent for klagerne og kommunestyrets øvrige representanter.

Klagenemnda

01.04.2025

På kommunens hjemmeside finner revisor statsforvalterens brev av 28.02.2024 satt opp som referatsak i klagenemnda, men vi har ikke p.t. fått tilsendt dokumentasjon som viser at statsforvalterens vedtak er gjort kjent for kommunestyrets representanter.

Møte med fysioterapeuter i Senja kommune

Revisor har fra kommunedirektøren fått opplyst at det som følge av statsforvalterens vedtak har vært avholdt møte med alle fysioterapeuter i Senja kommune i mai 2025. På møtet var også vedkommende som står i hjemmelen av driftstilskuddet i dag. Revisor har fått tilsendt presentasjonen kommunedirektøren hadde på møtet. I presentasjonen har kommunedirektøren uttrykt at saken er avsluttet, og forventning om at saken nå også er avsluttet i fysioterapeutmiljøet i Senja kommune. Videre at ingen av partene i saken er skyld i situasjonen, de har «søkt på og blitt vurdert i en tilsettingssak».

Oppsigelse, drøftingsmøte og søksmålvarsel

25.04.2025

Revisor har fra administrasjonen fått opplyst at kommunen etter at lovlighetsklagen var behandlet av Statsforvalteren i Troms og Finnmark, gikk til oppsigelse av fysioterapeut som av tilsettingsgruppen ble innstilt som nr. 1, og som hadde tiltrådt driftstilskuddet. Videre at oppsigelsestid var seks måneder, og at Senja kommune har gjennomført drøftingsmøte slik regelverket krever. Drøftingsmøte mellom Senja kommune og fysioterapeut ble avholdt 25.04.2025. Referatet inngår som ledd i forhandlinger mellom partene og er unntatt offentlighet.

Det gis ovenfor revisor uttrykk for at klagenemnda har full anledning til å omgjøre vedtak, og at kommunen som følge av omgjøringen av vedtaket ikke hadde andre muligheter enn å gå til oppsigelse av vedkommende i driftstilskuddet. Administrasjonen opplyser at klagenemnda har vært informert om hvilke konsekvenser en omgjøring av vedtaket kunne medføre, og viser til at det også fra KS-advokat ble gitt en henstilling som fremgår av innstillingen fra kommunedirektør i saksutredningen til klagenemnda. Kommuneadvokat i Senja kommune har vært saksbehandler, og har på vegne av kommunedirektøren utredet saken for klagenemnda. I vurderingen fremgår at ved en omgjøring av vedtaket står Senja kommune i en uklar og kaotisk situasjon med tanke på videre framdrift. Klagenemnda ble rådet til at rettsikkerheten til søker som av tilsettingsgruppen ble innstilt som nr. 2, ligger i at søker her kan velge å sende saken til Sivilombudet, eller ta ut stevning. Kommuneadvokaten gir uttrykk for at dette ville ha vært mer ryddig, enn at klagenemnda omgjorde vedtaket. Videre at Senja kommune også av KS-advokat ble sterkt frarådet å omgjøre vedtaket, hvor konsekvensen var vanskelig å se, men at situasjonen ville bli uklar.

Revisor har fått opplyst fra administrasjonen at Senja kommune har mottatt søksmålvarsel fra søker som først ble tildelt avtale om driftstilskudd.

21.05.2025

Kommunedirektøren har mottatt epost fra en av fysioterapeutene ved Sporty Finnsnes, tidligere Fysikalsk Senter Senja, med ønske om et møte med klagenemnda med alle de involverte i saken, slik at den blir forståelig for alle, og at man kan bli ferdig med denne. Kommunedirektøren svarer i epost dagen etter at klagenemnda er et politisk oppnevnt organ som behandler klager på bakgrunn av skriftlig dokumentasjon i alle saker. Utvalget skal være uavhengig og nøytralt, og det er derfor ikke anledning for enkeltpersoner eller grupper å møte nemnda som kollegium. Dette gjelder både før, under og også etter at vedtak er fattet.

Innsynskrav og saksbehandling

Som fremstillingen over viser har det i denne saken vært flere innsynskrav. Virksomhetsleder forteller at krav om innsyn, hva som skal gis innsyn i, og om dette skal være offentlig for alle, eller kun for den som ber om innsyn, er forhold som har vært diskutert i denne saken. Videre sies det at det i denne saken har vært langt flere innsynskrav enn det som er vanlig, og virksomhetsleder har overlatt til kommuneadvokat og KS-advokat å gjøre en vurdering omkring forholdet om det skulle gis innsyn, og eventuelt hva som skulle gis innsyn i. Dette fordi virksomhetsleder ikke kjente seg kompetent til å foreta en juridisk vurdering av de mange innsynskrav som kom i saken.

Kommuneadvokat som har vært involvert i vurderingen av innsynskravene, sier at det er forståelig at saker som omhandler tildeling av kommunale driftstilskudd vies interesse. Dette fordi et kommunalt driftstilskudd til fysioterapeuter er på rundt en halv million kroner i året. Videre fortelles det at Senja kommune har brukt mye ressurser og penger i denne saken, og at administrasjonen har brukt mye tid på håndtering av klagesaken.

Kommuneadvokat opplyser at saken for han startet med å gjøre en vurdering av intervjugruppens arbeid, og konklusjonen var at intervjugruppen hadde gjort en grundig og god jobb, og at det ikke var grunnlag for å imøtekomme klagen som kom fra advokat for søker innstilt av intervjugruppen som nr. 2. Kommuneadvokat vurderte at det som lå til grunn for intervjugruppens vurdering av kandidatene og innstilling til driftstilskuddet, var utlysningsteksten og kvalifikasjonskravene som framgår av utlysningsteksten. Den vendingen saken tok har overrasket kommuneadvokaten. Kommuneadvokat har, før formannskapet i Senja kommune ble klagenemnd, gjennom mange år vært leder i klagenemnda. Selv om det ikke var driftstilskuddsaker i klagenemnda, behandlet klagenemnda alle klagesaker i kommunen. Kommuneadvokat har ikke opplevd at det tidligere har vært klagesaker med dette omfanget. I stor grad følger kommuneadministrasjonens innstilling, men at det også har vært tilfeller hvor klagenemnda har vedtatt å omgjøre administrasjonens innstilling.

I denne saken mener kommuneadvokat at intervjugruppa har gjort en samvittighetsfull, grundig og god jobb. Videre at Senja kommune også fikk en ekstern vurdering av saksbehandlingen fra advokat i KS, som konsulterte andre advokater i KS, og det var samstemmighet om at saksframlegget og vurderingen av sakskomplekset var grundig, og at en ikke kunne se at det hverken var gjort saksbehandlingsfeil, eller andre feil som kunne ha ført til et annet resultat i saken. Kommuneadvokaten sier at med den bakgrunn ble det utfordrende for administrasjonen når klagenemnda blant annet reiste spørsmål om intervjugruppas habilitet. Kommunedirektøren opplyser ovenfor revisor å ha stått i veldig mange tilsettingssaker, og har ikke funnet noe påfallende i den vurderingen som underinstansen har gjort før tildelingen av driftstilskuddet i sak 2023/5925.

Etterfølgende prosess og økonomiske konsekvenser

I kommunedirektørens saksframlegg til klagenemnda er redegjort for at en etterfølgende rettslig prosess med påfølgende erstatningskrav, vil være belastende for kommunen. Videre at prosessrisikoen var størst dersom vedtaket ble omgjort av klagenemnda. Kommunedirektør bekrefter at Senja kommune nå står med et prosessvarsel fra advokaten til søker som kommunen først inngikk driftsavtale med. P.t. vet ikke kommunedirektøren hvor mye dette kommer til å koste kommunen. I tillegg kommer interne administrative kostnader ved en tidkrevende prosess, i form av mange medgåtte timer. Kommunedirektøren forteller at det ikke er rapportert eksplisitt på økonomisk konsekvenser knyttet til denne saken til politisk nivå, men at det gjennom saksframlegg/rapporteringer er gitt indikasjoner på at prosessen får økonomiske konsekvenser for kommunen.

Revisor har spurt kommunedirektøren om hvilken vurdering som lå til grunn for å inngå avtale om driftstilskudd før klagesaken(e) var avsluttet. Kommunedirektøren har ikke vært tilsatt i stillingen som kommunedirektør da denne avgjørelsen ble tatt, og gir derfor en generell betraktning om hvordan Senja kommune håndterer slike saker. Det ikke uvanlig at det kommer klager i saker som gjelder tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter. Klagebehandlingen kan trekke ut i tid, og ender i noen tilfeller i Høyesterett dersom det blir en sivil sak. Kommunen kan ikke vente for lenge med tildelingen, selv om endelig utfall av klagesak ikke er kjent. Kommunedirektøren viser til at dette også handler om kommunens ansvar for å gi et fysioterapitilbud til innbyggerne.

På spørsmål fra revisor om kommunen har gjort noen endringer i etterkant av prosessen, viser kommunedirektøren til at arbeidsgiveransvaret for ansatte i den forrige kommuneloven ikke var direkte tillagt kommunedirektøren.

Etter ny kommunelov, ble det, etter kommunedirektørens skjønn, gjort en bevisst endring ved at arbeidsgiveransvaret ble tillagt kommunedirektøren. Kommunedirektøren er av den oppfatning at dette er en bedre løsning. Samme praksis gjelder ikke ved tildeling av driftstilskudd, og kommunedirektøren ser at det skaper en merkelig anomali i tilsettingspraksis i kommunal forvaltning. Når det gjelder sak 2023/5925 har kommunen en utlysningstekst som er juridisk bindende, og administrasjonen har forholdt seg til denne. Kommunedirektøren registrerer at klagenemnda har hatt en annen vurdering av utlysningsteksten enn administrasjonen har hatt. Dette ved at klagenemnda har tillagt vekt til en videreutdanning som ikke er spesifisert i utlysningsteksten, og at nemnda ikke har tillagt vekt til ansiennitet som vanligvis vektes tungt, og som Statsforvalteren i Troms og Finnmark ved første behandling av lovlighetskontroll vektla tungt.

5.5 Revisors vurderinger

Driftstilskudd skal kunngjøres med minst tre ukers søknadsfrist. Senja kommune har kunngjort driftstilskuddet 09.10.2023 på kommunens hjemmeside og Nav, med søknadsfrist 01.11.2023. Revisor vurderer at Senja kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å kunngjøre driftstilskuddet med minst tre ukers søknadsfrist. Kommunen skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dokumentasjon i form av innstilling og protokoll datert 28.11.2023 viser at kommunen har forberedt og avgjort saken innen fire uker etter at søknadsfristen utløp. Revisor vurderer at kommunen har forberedt og avgjort saken uten ugrunnet opphold, og vurderer kriteriet som **oppfylt**.

Revisor vil bemerke at det den 22.11.2023 ble vedtatt tildeling av driftstilskuddet. Ved tildelingen var det ikke mottatt uttalelse fra representant ved Fysikalsk senter Senja AS.

Kommunen besluttet å imøtegå representantens ønske om å gi uttalelse, og behandlet saken på nytt etter at uttalelsen var mottatt. Det ble ikke gjort endringer i innstillingsrekkefølgen av kandidatene.

Revisor vurderer revisjonskriteriet om at Senja kommune skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak om tildeling treffes som **oppfylt**. Revisor vurderer her at kommunen har oppfylt kriteriet om å vurdere hvem som skal innkalles til intervju, og det er innhentet referanser. I saksutredningen står det at det før innkalling til intervju er gjort en vurdering av søkerens kvalifikasjoner opp mot utlysningsteksten. Revisor finner ikke dokumentasjon i saksmappen som viser en eksplisitt vurdering av den enkelte søkers kvalifikasjoner opp mot kravene i utlysningsteksten, men saksutredningen og øvrige dokumenter tilsier at denne vurderingen er gjort. Revisor vil her bemerke at det ikke stilles krav til hvordan vurderingen av den enkelte søkers kvalifikasjoner opp mot kravene i utlysningsteksten skal dokumenteres, kun til at vurderingen skal gjøres. Revisor finner dokumentert at tillitsvalgt NFF har deltatt i intervjugruppen. Videre foreligger dokumentasjon som viser at kommunen har oversendt oversikt over søkere med kvalifikasjoner til gruppepraksisen, og at representant for de gjenværende i gruppepraksis er invitert, og har deltatt som observatør ved intervjuene.

Av saksutredning framgår at det er innhentet referanser. Gjennomførte intervjuer og innhenting av referanser gir kommunen et godt grunnlag for å vurdere hvem som er best kvalifisert. Det har vært enighet i intervjugruppen om rangering av kandidatene. Revisor vurderer at Senja kommune kan dokumentere å ha lagt kvalifikasjonsprinsippet til grunn. I tillegg til saksutredningen er det dokumenter som viser innstillingsrangering, vektlegging, sammenligning og innstilling.

Begrunnelse for vedtak og rekkefølgeinnstilling i innstillingen går fram av saksutredningen.

I tilbudsbrevet datert 01.12.2023, som ble sendt ut etter vedtak fattet 28.11.2023, opplyses det hvem som er tildelt driftstilskuddet, sammen med en beskrivelse av søkers kvalifikasjoner. Det opplyses om klageadgang, klagefrist, framgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter.

Revisor vurderer revisjonskriteriet om at vedtak om tildeling av driftstilskudd skal være skriftlig som **oppfylt**. Det gis ikke begrunnelse av vedtaket utover beskrivelsen av søkers kvalifikasjoner. Revisor vurderer kriteriet om å begrunne vedtaket som **i stor grad oppfylt**. Dette begrunnes i at det i vedtaksbrevet gis en beskrivelse av kvalifikasjonene til søker som er tildelt driftstilskuddet. Revisor vurderer at kriteriene om at det i vedtaket skal opplyses om klageadgang, klagefrist, opplysning om klageinstans og den nærmere framgangsmåte ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter som **i stor grad oppfylt**. Bakgrunnen for at vi vurderer kriteriene som ikke fullt ut oppfylt, er at det fra administrasjonen ble oppdaget manglende begrunnelse og opplysning om klageadgang i vedtaket av 22.11.2023. Selv om det ble fattet nytt vedtak 28.11.2023, hvor forvaltningslovens bestemmelser om å begrunne vedtaket og opplyse om klageadgang er fulgt, finner revisor grunnlag for å trekke her.

Det følger av ASA 4313 6.2 at kommunen skal tildele avtalehjemmelen til den søkeren som etter kommunens samlede vurdering er best faglig skikket i henhold til det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet. Funn i undersøkelsen viser at både administrasjonen og klagenemnda har funnet de to omtalte kandidatene kvalifisert til driftstilskuddet etter utlysningsteksten, men at den skjønnsmessige vurderingen hvorvidt praksis eller utdanning utover

kvalifikasjonskravene i utlysningsteksten skal veie tyngst, har vært vurdert forskjellig. Ut fra Statsforvalterens brev om 2. lovlighetskontroll forstår revisor det slik at det ikke er gjort feil ved klagebehandlingen. Det er innenfor å gjøre en skjønnsmessig vurdering i tillegg til de formelle kvalifikasjonskravene, noe som i denne saken har ført til at klagenemda har omgjort administrasjonens vedtak om tildeling av driftstilskuddet.

5.6 Revisors konklusjon

Revisors konklusjon er at **Senja kommune i all hovedsak kan dokumentere at gjeldende regelverk og avtale samt kommunens eventuelle systemer og rutiner blir fulgt i kommunens behandling av tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis.** Undersøkelsen omfatter kun saksbehandlingen av to driftstilskudd, men vi har merket oss at kommunen ved underretning om vedtaket av 28.11.2023, har rettet opp de mangler som ved tildelingen fra 2021 heftet ved oppfyllelse av forvaltningslovens krav til underretning og klage i saken.

6 HABILITET

Blir det gjort vurderinger av habilitet i saker om tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis?

Revisjonskriterium:

- Senja kommune må sikre at saksbehandlere vurderer sin habilitet

6.1 Habilitetsvurdering

Kommunestyret i Senja vedtok den 23.06.2020 (sak 46/2020) etiske retningslinjer. Retningslinjenes kapittel 10 omhandler habilitet og interessekonflikter. Her går det fram at folkevalgte, ansatte og oppdragstakere skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Som beskrevet i kapittel 4 har Senja kommune rutiner for habilitet i tilsettingssaker. I dokumentet framgår at leder med tilsettingsmyndighet ved hver tilsetting skal vurdere sin habilitet.

Kommunedirektøren ser ikke at det er behov for endringer i kommunens rutiner eller prosedyrer knyttet til saksbehandling av driftstilskudd, men at en konkret habilitetsvurdering av tillitsvalgte nok kan gis større fokus. Videre at habilitetsvurderinger alltid vil inneholde skjønsmessige vurderinger, og at tillitsvalgte er i en særstilling. Dette fordi tillitsvalgte ikke er med for å ha en avgjørende stemme i tilsettinger/tildelinger, men for å følge prosessen og påse at ikke arbeidsmiljøloven eller hovedavtalen brytes.

Revisor har ved gjennomgang av saksmappene ikke funnet dokumentert at habilitetsvurderingen har vært gjort i forbindelse med saksbehandlingen av driftstilskudd, og har i intervju spurt om kommunens praksis.

Det følger av rutinen i Compilo at habilitetsvurdering skal gjøres, og virksomhetsleder forteller at det alltid gjøres en habilitetsvurdering når prosessen starter, og det er særlig aktuelt når søknadene kommer inn. Leder med tilsettingsmyndighet har ansvar for å undersøke at medlemmer av intervjugruppa ikke er inhabile, og virksomhetsleder forteller at det ikke har vært tradisjon for at habilitetsvurderingen blir skriftliggjort.

Vurdering av habilitet oppleves av virksomhetsleder som enkelt når det gjelder slektsforhold, men vanskeligere i de tilfeller dersom intervjugruppas medlemmer har personlig relasjon og privat omgang med søkerne. Det er ikke uvanlig at det er tilfeller hvor kommunal leder tidligere har vært leder for noen av søkerne. Diskusjon i sak 2023/5925 knyttet seg til at avdelingsleder tidligere hadde vært leder for to av søkerne til driftstilskuddet. Da søkerlisten forelå, ble habilitet diskutert både med personalavdelingen og med kommuneadvokat i Senja kommune. Det ble da konkludert med at avdelingsleder var tidligere leder tilbake i tid, og at dette ikke ga grunnlag for at avdelingsleder var inhabil. Virksomhetsleder forteller at det ved tildeling av et driftstilskudd i 2018, ble byttet representant for næringsdrivende etter en habilitetsvurdering.

Revisor har fått opplyst at det er gjennomført habilitetsvurdering av kommuneadvokat i Senja kommune, og finner dette dokumentert i saksdokumentene i sak 2023/5925.

Det går fram av saksdokumenter i klagenemnda, sak 7/2024, at det fra klagenemnda er stilt spørsmål om kommuneadvokatens habilitet med bakgrunn i at han hadde deltatt i møte med klager som førte til at ordfører ble vurdert å være inhabil i behandlingen av saken.

Kommuneadvokat i Senja kommune sier at det i sak 2023/5925 har vært stilt flere spørsmål om habilitet. Videre vises det til møte 25.01.2024 mellom søker innstilt av tilsettingsgruppen som nr. 2., daværende rådmann, ordfører og kommuneadvokat. Kommuneadvokat opplyser å ha vært skeptisk til et slikt møte, og sendte epost til daværende rådmann om at søker innstilt som nr. 1 også måtte gis samme mulighet. Møtet ble avholdt, og kommuneadvokat opplyser etter møtet å ha skrevet en rapport hvor det framgår at møtet opplevdes som ensidig, og ikke endret kommuneadvokatens syn på saken. Videre at daværende rådmann var enig i dette. Det ble ikke avholdt møte med søker innstilt av tilsettingsgruppen som nr. 1. I etterkant av møtet ble kommuneadvokat og rådgiver for rådmann enige om å råde ordfører å melde seg inhabil i saken. Dette ble gjort, og ordfører meldte seg inhabil.

Kommunedirektør redegjør for kommuneadvokatens habilitet i notat datert 06.11.2024. Kommunedirektøren har i notatet konkludert med at *det ikke foreligger særlige forhold som gir grunnlag for inhabilitet for kommuneadvokaten i denne saken. Hverken deltakelse i møtet med klager, ordfører og tidligere rådmann, eller slektskapsforholdet til klagemotpartens advokat, anses som relevante eller tilstrekkelige til å påvirke hans evne til å behandle saken på en objektiv måte. Kommuneadvokaten vurderes som habil som saksbehandler, og kommunedirektøren velger derfor å sende saken tilbake til klagenemnda for sluttbehandling med saksframlegg som tidligere er presentert.*

Kommuneadvokat opplyser at det i klagenemnda har vært diskutert hvorvidt avdelingsleder i Senja kommune og kontaktperson for private fysioterapeuter som har vært deltakere i tilsettingsgruppe har vært inhabile. Disse anførselene har blitt vurdert, men det ble ikke funnet grunn for at noen av de to var inhabile. Kommuneadvokaten forteller videre at saken har fått mye oppmerksomhet, også i media, hvor habilitet i denne saken har vært trukket fram. Dette har ikke vært forhold som kommuneadvokaten eller andre i kommuneadministrasjonen har funnet grunn til å kommentere.

6.2 Revisors vurdering

Revisor vurderer revisjonskriteriet om at Senja kommune må sikre at saksbehandlere vurderer sin habilitet som **oppfylt**. Senja kommune har rutiner for å sikre at saksbehandlere vurderer sin habilitet, og informasjon om kommunens praksis viser at saksbehandler av tildelinger av driftstilskudd er kjent med rutinene, og vurderer sin habilitet. Funn i undersøkelsen viser at kommunen i denne saken har håndtert flere innsigelser om habilitet. Revisor har ikke gjort en selvstendig vurdering av habilitetsinnsigelsene som er reist. Det stilles ikke krav til at saksbehandler skal skriftliggjøre sin habilitetsvurdering, men det kan likevel være hensiktsmessig for kommunen å vurdere om habilitetsvurderinger som gjøres i forbindelse med saker som omhandler tildeling av driftstilskudd blir skriftliggjort, for i disse sakene sikre at habilitetsvurderingene er etterprøvbare.

6.3 Revisors konklusjon

Revisors konklusjon er at **det blir gjort vurderinger av habilitet i saker om tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis**. Kommunen har rutiner for habilitet i tilsettingssaker, og revisor har i undersøkelsen ikke funnet noe som trekker i retning av at saksbehandler ikke vurderer sin habilitet i tråd med rutinene, i sakene som omhandler driftstilskudd til fysioterapeutpraksis.

7 ANBEFALING

Vi har på bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner funnet grunn til å formulere følgende anbefaling:

- Senja kommune bør for behandling av tildeling av driftstilskudd til fysioterapeutpraksis dokumentere vurderingen av omfanget av internkontrollsystemet, herunder bør det framgå av tilsettingsrutinen at den også omfatter tildeling av driftstilskudd.

8 UTTALELSE

Vi sendte 29.10.2025 utkast til rapport til Senja kommune v/kommunedirektør for uttalelse. Vi mottok uttalelse fra kommunen 07.11.2025, og den følger i sin helhet nedenfor.

Vi viser til mottatt rapportutkast datert 29. oktober 2025, og takker for en ryddig og grundig gjennomgang av kommunens forvaltning av driftstilskudd til fysioterapi praksis. Saken har vært svært krevende for Senja kommune og alle involverte, og rapporten bidrar med opplysning av saken.

Kommunedirektøren har gjennomgått rapporten, og vi kjenner oss i all hovedsak igjen i beskrivelsen som gis. Rapporten gir et dekkende bilde av praksis. De forhold som påpekes vurderes som mindre avvik eller forbedringspunkter, og endrer ikke hovedbildet av at kommunen har hatt tilfredsstillende styring og kontroll på området.

Vi deler revisjonens vurdering av at enkelte rutiner kan tydeliggjøres, særlig når det gjelder dokumentasjon og oppfølging av avtaleverket. Dette er områder vi allerede har hatt oppmerksomhet på, og som vil bli ytterligere styrket gjennom vårt pågående arbeid med kvalitetssystem og rutinegjennomgang.

Senja kommune oppfatter rapporten som et nyttig bidrag til forbedring, men ikke som uttrykk for vesentlige mangler. Vi vil følge opp anbefalingene i tråd med kommunens ordinære oppfølgingssystem for revisjonsrapporter.

Stine Jakobsson Strømsø | kommunedirektør

Kommunens ledelse

Mobil: 916 39 041

www.senja.kommune.no

9 REFERANSER

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Prop, 79L (2024-2025) Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- ASA 4313 (rammeavtale for selvstendig næringsdrivende fysioterapeuter for perioden 1. januar 2021 til 31. desember 2023)
- ASA 4313 (rammeavtale for selvstendig næringsdrivende fysioterapeuter for perioden 1. januar 2024 til 31. desember 2025)
- Kvalifikasjonsprinsippet (ulovfestet rett)
- KS Tildeling av driftstilskudd til fysioterapeuter
- KS veileder, Orden i eget hus-Kommunedirektørens internkontroll

Nettside:

- <https://www.senja.kommune.no>

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjons kompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Finnmark fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, og 51 kommuner fordelt på Nordland, Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Alta, Bodø, Finnsnes, Hammerfest, Lakselv, Leknes, Narvik, Sortland, Svolvær og Tromsø.

Vi har 55 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 16 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Senja kommune:

<i>Kvalitet og ressursbruk i helse og omsorg</i>	2025
<i>Offentlige anskaffelser</i>	2024
<i>Investeringsprosjekter – planlegging og gjennomføring</i>	2023
<i>Eierskapskontroll, Finnsnes Fjernvarme AS</i>	2023
<i>Torsken kommunes forvaltning av næringsfond og flåtefond</i>	2022
<i>Rutiner for postmottak, journalføring og offentlighet</i>	2021

