

# Møre og Romsdal Revisjon IKS

## Surnadal kommune

### Registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak

Møre og Romsdal Revisjon IKS er et interkommunalt selskap som eies av Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal, Vestnes, Kristiansund, Smøla, Halså, Surnadal, Rindal, Averøy, Tingvoll, Aure og Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene.

Gjennomførte forvaltningsrevisjoner fra Møre og Romsdal Revisjon IKS:

1. Etikk og habilitet	Mai 2017	Kristiansund kommune
2. Eiendomsforvaltning, anbudshåndtering og bygge- og anbudsledelse	Juni 2017	Fræna kommune
3. Vedlikehold av skolebygg	Mai 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
4. Den kulturelle skolesekken	Aug. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
5. Helsestasjon og skolehelsetjenesten	Sep. 2017	Vestnes kommune
6. Fylkesveg	Sep. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
7. Ressursstyring og bruk av overtid i den videregående skole	Sep. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
8. Opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever	Nov. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
9. Vedlikehold av kommunale bygg	Nov. 2017	Rindal kommune
10. Overtid ved fagskolene	Nov. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
11. Forvaltning, drift og vedlikehold av utleieboliger	Nov. 2017	Molde kommune, Molde Eiendom KF
12. Bosetting og integrering av flykninger med særlig vekt på barn og unge	Des. 2017	Sunndal kommune
13. Registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak	Des. 2017	Surnadal kommune

# Forord

Møre og Romsdal IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen i henhold til vedtak 37/2016 i kontrollutvalget i Surnadal kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemla i Kommunelova § 77 nr. 4 og § 78 nr. 2, jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3. I kommunelova er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyret sine vedtak og forutsetninger.

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal IKS sin undersøkelse om «Registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak». Revisjonen er utført av Marianne Hopmark og Einar Andersen i perioden september til desember 2017.

Møre og Romsdal IKS ønsker å takke administrasjonen og politikere i Surnadal kommune for godt samarbeid i gjennomføringen av dette prosjektet.

Kristiansund, 22.12.2017

Einar Andersen  
Oppdragsansvarlig revisor  
sign

Marianne Hopmark  
Forvaltningsrevisor  
sign

# Sammendrag

På vegne av kontrollutvalget i Surnadal kommune har vi gjennomført en forvaltningsrevisjon av rådmannens internkontroll for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak, i tillegg til om vedtakene blir iverksatt i samsvar med forutsetningene for vedtaket, om det sikres korrekt protokollering og om møtebøkene blir godkjent.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

1. Har kommunen etablert system og rutiner for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak?
2. Blir vedtakene iverksatt i samsvar med forutsetningene for vedtaket?
3. Sikres korrekt protokollering, og blir møtebøkene godkjent?

Vi har gjennomgått relevant dokumentasjon fra kommunen, som maler, rutiner, rapporteringer og politiske reglement og retningslinjer. Det er videre gjennomført intervju/samtaler med rådmann, assisterende rådmann og politisk sekretær, i tillegg til at det er innhentet informasjon fra tre kommunalsjefer og fra tre hovedutvalgsledere. De kommunalsjefene og hovedutvalgslederne vi har vært i kontakt med representerer helse og omsorg, oppvekst, samt teknikk, miljø og næring. Kontakten med disse har vært i form av e-postkommunikasjon.

## Revisjonens vurderinger

### **Problemstilling 1: Har kommunen etablert system og rutiner for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak?**

#### **Registrering av og melding om politiske saker**

Surnadal kommune har system som sikrer at politiske saker blir formidlet til riktig instans for iverksetting, gjennomføring og oppfølging. Det elektroniske sak-/arkivsystemet Ephorte bidrar på en god måte til å sikre at registrering og melding om politiske saker blir formidlet til riktig saksbehandler og kommunalsjef. Systemet sikrer også at saksbehandler mottar oversikt over status på sine saker og at ledernivået har oversikt over framdrift og hvilke saker som ikke er gjennomført.

Revisjonen mener at kommunens saksbehandlingssystem og kommunens egen rutine for saksbehandling i stor grad bidrar til å sikre at registrering av og melding om politiske vedtak til videre oppfølging blir godt ivaretatt.

#### **Rutiner for utarbeidelse av politiske saker**

Kommunen har vedtatt egne retningslinjer for sin saksbehandling. Retningslinjene ble opprinnelig vedtatt i 1999, oppdatert i forbindelse med innføringen av Ephorte og tilpasset endringen av administrativ struktur fra 3-nivå til 2-nivåstruktur, og er fortsatt gjeldende.

Det finnes ingen veileder i kommunen til bruk for saksbehandlerne om hvilke momenter eller forhold som bør vurderes under arbeidet med en enkelt politisk sak, og hvordan forslag til vedtak bør utarbeides. Selv om det er ens oppfatning i kommunen om at de har gode rutiner og god praksis for sin saksbehandling og har saksbehandlere med lang erfaring, er revisjonen av den oppfatning at kommunen likevel bør vurdere å utarbeide en enkel veileder eller rutine som omhandler minimumskrav til innhold i saksutredningene under de ulike overskriftene som ligger i malen i saksbehandlingssystemet for å sikre at saksbehandlingen har nødvendig kvalitet. En slik veileder/rutine bør også omhandle når det er hensiktsmessig å angi tidsramme for gjennomføring av vedtak og hvilke økonomiske vurderinger som eventuelt bør gjøres (tilleggsbevilgninger, økonomiske

omprioriteringer mv.). Dette kan gjøre det enklere å sikre oppfølging av vedtak og sikre at det blir gitt tilbakemelding i samsvar med forventningene i politiske organ.

#### **Rutiner for iverksettelse og oppfølging av vedtak.**

Med utgangspunkt i gjennomgang av innhentet dokumentasjon ser vi at kommunen ikke har en oppdatert og samlet oversikt over alle vedtak med status for effektivering/oppfølging som er tilgjengelig for politikere og publikum. Dette kan etter revisjonens vurdering utgjøre en viss risiko for at vedtak ikke blir fulgt opp internt, og en risiko for at publikum ikke får aktuell og oppdatert informasjon om behandling av kommunale saker som de har krav på. En samlet oversikt over alle vedtak innenfor en tidsperiode vil også bidra til å sikre at restanser knyttet til oppfølging av vedtakene blir ivaretatt. Dette kan også være av betydning i forbindelse med skifte i lederstillinger.

En etablert praksis med at administrasjonen orienterer om status knyttet til pågående saker i begynnelsen av de enkelte utvalgsmøtene vurderes av revisjonen som positivt, noe som legger forholdene til rette for en god dialog mellom politikere og administrasjonen. Disse orienteringene blir i stor grad dokumentert ved at det opplyses i protokollen om hvilke saker det er orientert om, og av hvem.

Undersøkelsen viser at politikere engasjeres i prosessen med oppfølging av vedtak ved at de deltar i blant annet arbeidsgrupper som er oppnevnt i tilknytning til enkelte saker. Revisjonen mener dette er positivt, og bidrar til å sikre at iverksettelse skjer i tråd med politikernes ønsker. For investeringsprosjekter er det utarbeidet en rutine som viser når avvik skal rapporteres. Etter revisjonens vurdering kunne en slik rutine også vært hensiktsmessig i forhold til alle andre saker som også skal følges opp, og vi anbefaler kommunen å vurdere å utarbeide en slik rutine.

Undersøkelsen viser videre at det varierer om det settes frister eller er antydning tidsperspektiv for iverksettelse og oppfølging av politiske vedtak. Revisjonen mener at både bruk av frister og fastsatt tidsramme for effektivering/oppfølging av vedtaket er bra, men at det da er viktig med gode oppfølgings- og tilbakemeldingsrutiner både til ansatte, politisk nivå og til offentligheten.

#### **Avvikssystem**

Saksbehandlingssystemet gir saksbehandlere og ledere en oversikt over eventuelle restanser knyttet til oppfølging av politiske vedtak innenfor sine ansvarsområder, men det foreligger ikke en samlet oversikt over alle restanser. Verken hovedutvalgslederne eller kommunalsjefene vet om det har forekommet avvik ved at politiske vedtak ikke har blitt fulgt opp eller iverksatt. De stikkprøver revisjonen har gjort i dette prosjektet, viser at de aller fleste vedtakene var fulgt opp eller var under arbeid, mens enkelte vedtak kunne være forsinket av ulike årsaker.

Surnadal kommune har ingen skriftlig prosedyre eller rutine for iverksettelse av politiske vedtak som omtaler at avvik i forhold til iverksettelse skal meldes til ledelsen og videre til politisk nivå. Det er heller ikke utarbeidet en skriftlig rutine som omhandler statusrapportering til politisk nivå. Mangel på skriftlige rutiner kan føre til ulike oppfatninger innen administrasjonen og mellom administrativt og politisk nivå om hva som skal rapporteres. Det er etablert en praksis i kommunen med at det gis orienteringer fra administrasjonen til politisk nivå om enkelte saker i forkant av de politiske møtene, men revisjonen mener likevel at det kan være nyttig å skriftliggjøre en prosedyre for å sikre at politisk nivå blir orientert i alle saker som omhandler avvik i forhold til iverksettelse og oppfølging av de vedtakene som er tatt.

## **Problemstilling 2: Blir vedtakene iverksatt i samsvar med forutsetningene for vedtaket?**

Surnadal kommune har ingen skriftlig rutine/retningslinje for å oppklare eventuelle uklare vedtak fattet i kommunestyret eller i andre politiske utvalg.

Kommunen har etablert en praksis for å oppklare eventuelle uklarheter i vedtak blant annet ved å se på kommunestyrebehandlingen på Kommune-TV, sende forespørsel til utvalgsmedlemmene i det aktuelle politiske utvalget om vedtaket er riktig oppfattet og utformet, samt i forbindelse med utsending av protokoll fra møtet for godkjenning. I ytterste konsekvens kan en sak tas opp til ny behandling dersom det er stor usikkerhet rundt det vedtaket som er fattet. Administrasjonen har også en mulighet for å oppklare denne type vedtak i forbindelse med at ledelsen er til stede i de fleste politiske møter der en har mulighet for å ta opp denne type avklaringer, i tillegg til at slike avklaringer kan gjøres i de faste møtene som er etablert mellom rådmann og politikerne.

Selv om revisjonen ikke har avdekket forhold som skulle tilsa at kommunens praksis ikke fungerer hensiktsmessig, anbefaler vi likevel kommunen å dokumentere dagens-/ønsket praksis for å sikre at nødvendige avklaringer rundt uklare politiske vedtak blir foretatt på en god og tilfredsstillende måte.

Surnadal kommune har ingen prinsipper eller mal for hva forslag til vedtak skal inneholde eller hvordan forslag skal utformes, ut over kravet om at slike forslag skal være skriftlig. For å unngå misforståelser og unødig tidsbruk i forbindelse med eventuelle uklare vedtak, mener revisjonen det kan være hensiktsmessig at det utformes en mal for «Forslag til vedtak» som inneholder de opplysninger som er nødvendig for å sikre at intensjonen fra forslagsstiller(ne) blir korrekt forstått. Dette bør være en mal som kan benyttes i alle politiske utvalg og som kan digitaliseres, slik at forslaget kan knyttes direkte opp mot saksbehandlingssystemet. Dette kan etter vår mening være til god hjelp for å sikre at intensjonen bak forslaget blir korrekt oppfattet og forstått.

## **Problemstilling 3: Sikres korrekt protokollering, og blir møtebøkene godkjent?**

Gjennomgang av møtebøker viser at saker som gjelder habilitetsvurderinger ikke blir fullstendig protokollert i alle tilfeller. Dette fordi begrunnelse for inhabiliteten ikke er protokollert, og/eller at fullstendig lovhjemmel ikke er innarbeidet i vedtaket. I denne type saker skal fullstendig lovhjemmel opplyses; både paragraf-, ledd- og eventuelt bokstavhenvvisning. Vi ser at det har vært en bedring på dette i løpet av 2017, men fortsatt finnes saker hvor dette ikke er godt nok protokollert. Ufullstendig protokollering i denne type saker forekommer både i kommunestyret og i hovedutvalg. Dette er forhold vi mener at Surnadal kommune må forbedre.

I de tilfeller der vara blir innkalt til å delta under behandlingen av en sak, blir det blant annet ikke protokollert at vedkommende tok sete ved behandlingen av den aktuelle saken. Opplysningene i protokollen framstår derfor ikke som helt fullstendig etter vår vurdering. Vi mener dette er en viktig opplysning som vil bidra til en mer helhetlig forståelse av hvordan saken har blitt behandlet i utvalget, i tillegg til at det vil sikre at avstemmingsresultatet blir korrekt i forhold til antall stemmeberettigede representanter til stede.

For alle vedtak som blir fattet er avstemmingsresultatet benevnt som «enstemmig vedtatt» eller at det er opplyst antall stemmer «for» og «mot». Vi ser derimot ikke at dette er koblet opp mot hvor mange stemmeberettigede som var til stede i salen under voteringen i den enkelte sak for å sikre korrekt stemmegiving. Dette er et punkt vi mener kommunen kan vurdere å forbedre.

Surnadal kommune har en egen rutine for godkjenning av møtebok. I kommentarene til Kommunelovens bestemmelse om møtebok står det at «siden møteboka er organets møtebok, er det viktig at organet som sådant kan innestå for det som er protokollert. Av den grunn må det sørges for at organet godkjenner møteboka etter hvert møte».

Etter gjennomgang av et utvalg møtebøker, ser vi at disse legges fram som referatsak på først-kommende møte i det enkelte politiske utvalget. Møteboka blir så i vedtaks form tatt til etterretning, men blir ikke «godkjent» slik kommentarene til kommuneloven legger opp til. Vi mener kommunes prosedyre med godkjenning av møtebøker ikke helt er i tråd med dette kravet. Vi mener de enkelte møtebøkene skulle vært lagt fram i egen sak til godkjenning på førstkommende møte i utvalget, og ikke som en referatsak som kun tas til etterretning.

Det er etablert en praksis i Surnadal kommune der både kommunestyret og hovedutvalgene velger to representantene fra det politiske utvalget til å skrive under møtebøkene for hele valgperioden. Dette mener vi er en svakhet. Dette blant annet fordi de valgte representantene ikke nødvendigvis deltar på alle møtene i utvalget og derved ikke kan gå god for at den enkelte møtebok er i henhold til det som ble bestemt på møtet. En konsekvens blir da at den aktuelle møteboka ikke kan underskrives av de politisk valgte og dermed ikke kan godkjennes, med de følger det vil få for blant annet iverksettelse av aktuelle vedtak og det forhold at møteboka dermed ikke kan offentliggjøres.

Vi er av den oppfatning at det her burde vært valgt to representanter til å underskrive møteboka på hvert enkelt møte. Når de valgte representantene har underskrevet møteboka sammen med ordfører/hovedutvalgsleder, legges denne fram på utvalgets første møte til godkjenning i egen sak.

På grunn av at møtebøker fra enkelte hovedutvalg ikke er lagt fram for godkjenning i utvalgets neste møte, kan disse heller ikke offentliggjøres. Dette oppfatter vi som en svakhet. På denne måten får verken offentligheten eller kommunens innbyggere mulighet til å holde seg orientert om hvilken behandling de enkelte sakene fikk eller hva som ble resultatet.

## Revisjonens konklusjon og anbefalinger

Revisjonens konklusjon på gjennomgangen av forvaltningsrevisjonsprosjektet «Registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak» i Surnadal kommune, framkommer i form av noen konkrete tiltak vi vil anbefale kommunen å vurdere å gjennomføre.

På bakgrunn av våre funn og vurderinger vil vi anbefale at Surnadal kommune vurderer følgende tiltak:

- utarbeide en veileder eller rutine som omhandler hvilke minimumskrav som settes til den kommunale saksbehandlingen
- utarbeide generelle rutiner for rapportering av status og avvik på saker til politisk nivå, samt til publikum og offentligheten
- vurdere å dokumentere dagens-/ønsket praksis for å sikre at nødvendige avklaringer rundt politiske vedtak blir gjennomført på en effektiv og tilfredsstillende måte
- innarbeide fullstendig hjemmelshenvisning i alle saker som omhandler habilitetsvurderinger i både kommunestyret og hovedutvalg
- å innarbeide i protokollen opplysninger om varamedlem sin inntreden på møtet, tilstedeværelse under behandling av sak og fratreden etter votering
- innarbeide en rutine for godkjenning av møtebok i form av en egen sak til behandling i de politiske utvalgene
- etablere en rutine med å velge to representanter til å skrive under møteboka sammen med ordfører/hovedutvalgsleder på hvert enkelt møte i de politiske utvalgene
- sikre at alle godkjente møtebøker blir offentliggjort.

# Innhold

<b>1. Innledning .....</b>	<b>10</b>
1.1 Bestilling og bakgrunn .....	10
1.2 Formål og problemstillinger .....	10
1.3 Avgrensinger.....	10
1.4 Revisjonskriterier.....	10
1.5 Metode og gjennomføring .....	17
1.6 Reliabilitet og validitet.....	17
1.7 Utvalg.....	18
1.8 Høring.....	18
<b>2. Om Surnadal kommune.....</b>	<b>19</b>
2.1 Politisk og administrativ organisering .....	19
<b>3. System og rutiner for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak .....</b>	<b>21</b>
3.1 Problemstilling 1: Har kommunen etablert system og rutiner for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak? .....	21
3.2 Revisjonskriterier.....	21
3.3 Data .....	21
3.4 Revisjonens vurderinger og anbefalinger.....	27
<b>4. Iverksettelse av vedtak .....</b>	<b>29</b>
4.1 Problemstilling 2: Blir vedtakene iverksatt i samsvar med forutsetningene i vedtaket?.....	29
4.2 Revisjonskriterier.....	29
4.3 Data .....	29
4.4 Revisjonens vurdering og anbefalinger .....	30
<b>5. Protokollering og godkjenning av møtebøker.....</b>	<b>32</b>
5.1 Problemstilling 3: Sikres korrekt protokollering, og blir møtebøkene godkjent? .....	32
5.2 Revisjonskriterier.....	32
5.3 Data .....	32
5.4 Revisjonens vurderinger og anbefalinger.....	37
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>40</b>
<b>Vedlegg 1: Rådmannens hørings svar.....</b>	<b>I</b>



## Tabell- og figurliste

Tabell 1: Vedtak fra kommunestyret hvor tidsfrist er fastsatt eller hvor det er bedt om tilbakemelding innen en fastsatt frist .....	25
Tabell 2: Gjennomgang av møtebøker fra kommunestyret hittil i år, 2017 .....	33
Tabell 3: Gjennomgang av møtebøker fra hovedutvalg for oppvekst hittil i år 2017 .....	35
Tabell 4: Gjennomgang av møtebøker fra hovedutvalg for Teknikk, miljø og næring hittil i år 2017 ..	36
Tabell 5: Gjennomgang av møtebøker fra hovedutvalg for helse og omsorg hittil i år 2017 .....	36
Figur 1: Skjematisk oversikt over kommunens politiske organisering.....	12

# 1. Innledning

## 1.1 Bestilling og bakgrunn

Vi har med utgangspunkt i bestilling fra kontrollutvalget i Surnadal kommune datert 29.9.2016, utarbeidet en forvaltningsrevisjonsrapport om registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak.

Kontrollutvalgets vedtak ved bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjektet lyder:

*«Rådmannens internkontroll og oppfølging av politiske vedtak – herunder utforming av vedtak i politiske organ».*

Bestillingen er nærmere avklart med kontrollutvalget. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon – RSK 001.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å vurdere om Surnadal kommune har systemer, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir registrert, iverksatt og fulgt opp. Herunder om kommunen har et system for nødvendig protokollering og godkjenning av møtebøker.

Med utgangspunkt i prosjektets formål, er følgende problemstillinger valgt:

1. Har kommunen etablert system og rutiner for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak?
2. Blir vedtakene iverksatt i samsvar med forutsetningene i vedtaket?
3. Sikres korrekt protokollering, og blir møtebøkene godkjent?

## 1.3 Avgrensinger

Prosjektet er avgrenset til oppfølging av et utvalg av politiske vedtak for 2016 og 2017. Utvalget omfatter vedtak fra kommunestyret for 2016 og 2017, vedtak fra hovedutvalgene teknikk, miljø og næring 2016 og 2017, samt for helse og omsorg og oppvekst for 2017. Vedtak fattet i formannskapet, arbeidsmiljø- og administrasjonsutvalget samt andre politiske utvalg omfattes ikke av dette prosjektet. Det samme gjelder administrative vedtak i henhold til kommunens delegasjonsreglement.

## 1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer og/eller standarder som benyttes som grunnlag for revisjonen sine vurderinger opp mot de fakta som framkommer i prosjektet.

Kriteriene i denne forvaltningsrevisjonen er utledet fra autorative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Autorative kilder er for eksempel lover, forskrifter, kommunale vedtak og faglige standarder som sier noe om hvilke krav som kan stilles til kommunen sin virksomhet på det området som blir undersøkt. De utledede kriteriene gir føringer for hvilke data som trengs, og disse er med å danne grunnlaget for revisjonens vurderinger og

konklusjoner. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Innsamlede data er vurdert opp mot revisjonskriterier i form av lov, regelverk og retningslinjer/rutiner. Data er også vurdert opp mot KS sine beskrivelser av forholdet mellom politikk og administrasjon, og det henvises her til boka «Folkevalgt 2011-2015 i kommunen» sidene 77 og 79. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Kommunelovens § 23 – Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet
- Kommunelovens § 30 – Møteprinsippet
- Orden i eget hus - Rapport fra Kommunenes Sentralforbund KS
- KS om forholdet mellom politikk og administrasjon – Boken «Folkevalgt 2011 – 2015 i kommunene»<sup>1</sup>.
- «Møtereglement 2016-2019» for Surnadal kommune
- Surnadal kommunes «Retningslinjer for saksbehandling».
- «God forvaltningsskikk»

## KL § 23 - Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet

Det framgår av kommunelovens § 23 nr. 1 at administrasjonssjefen er den øverste leder for den samla kommunale forvaltning.

Kommunelovens § 23 nr. 2 spesifiserer at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Hva som ligger til dette ansvaret er utdypet slik i lovforarbeidene (Ot.prop. nr. 70 (2003-2004), s 104):

«Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt og at formuesforvaltningen er ordnet på en forsvarlig måte».

Lovgiver sin intensjon var at kravet om «Betryggende kontroll» skulle synliggjøre at administrasjonssjefen i kraft av sitt ansvar som leder skal ha system og rutiner for internkontroll.

Med utgangspunkt i kommuneloven har vi utledet følgende revisjonskriterium som gjelder rådmannen si rolle:

- **Det skal være etablert et system for registrering av og melding om politiske saker.**

Med rutiner mener man ofte etablerte, normative og standardiserte prosedyrer eller handlinger som følges fast. Rutiner kan for eksempel være detaljerte arbeidsprosesser, ansvar og roller samt etterlevelse og kontroll av rutiner.

Kommunelovens § 23 nr. 3 omhandler at administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede i alle kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget.

<sup>1</sup> Kommuneforlaget 2011

I kommentarutgaven til kommuneloven<sup>2</sup> uttales det til denne bestemmelsen at administrasjonssjefen er ansvarlig for samordning og effektivisering av hele den kommunale virksomheten, og at han/hun skal sørge for at politiske vedtak blir iverksatt i henhold til de instruksjoner som er gitt. I forarbeidene til loven<sup>3</sup> fremgår det at administrasjonssjefen vil være avhengig av å fordele oppgavene på etatssjefene og andre tjenestemenn, men at administrasjonssjefens instruksjonsmyndighet gjelder fullt ut. For å sikre at vedtak blir fulgt opp bør det eksistere en form for rutine(r) for hvordan ansvaret blir fulgt opp. Selv om oppfølging av vedtak delegeres til andre, ligger ansvaret for at vedtak blir fulgt opp på administrasjonssjefen.

Ut fra denne bestemmelsen har vi utledet følgende revisjonskriterium:

- Det skal sikres at politiske vedtak iverksettes og følges opp.

### KL § 30 - Møteprinsippet

I henhold til Kommunelovens § 30 skal det føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv nærmere regler om føring av møtebok.

I Norsk Lovkommentar ved Jan Frithjof Bernt, sist revidert 2.10.2014, står følgende:

«Kravet om at det skal føres møtebok, gjelder for alle folkevalgte organer. I saker hvor det treffes vedtak, eller hvor det avgis innstilling, må dette kravet anses som ufravikelig. Unntakshjemmelen i § 29 nr. 3 første punktum må her tolkes innskrenkende. Kravet om møtebok gjelder også ved fjernmøte og skriftlig saksbehandling. Ansvaret for at det føres korrekt møtebok påhviler møteleder».

Denne bestemmelsen gir kommunestyret og fylkestinget ikke bare rett, men også plikt, til å gi nærmere regler om møtebokføringen. Disse forutsettes basert på de ulovfestede prinsipper som har utviklet seg på området. Etter disse må møteboken som et minimum inneholde tid og sted for møtet, hvem som møtte og hvem som var fraværende, hvilke saker som ble behandlet, og alle fremsatte forslag og avstemningsresultatet. I tillegg krever nr. 4 at avgjørelse om at møte skal holdes for lukkede dører, og av inhabilitetsspørsmål, skal protokolleres.

Siden møteboken er organets møtebok, er det viktig at organet som sådant kan innestå for det som er protokollert. Av den grunn må det sørges for at organet godkjenner møteboken for hvert møte. Dette krever et formelt godkjenningsvedtak i møte. Det er ikke nok at ingen protesterer mot det utsendte utkastet til referat.

En måte er å la samtlige medlemmer underskrive møteboka umiddelbart etter møtets slutt, og etter at den er opplest og vedtatt. *En annen måte er at organet oppnevner to eller flere personer til å gå gjennom møteboka og underskrive den på organets vegne.* Det kan i og for seg ikke være noe til hinder for at en person får fullmakt til å underskrive, men det ansees mest betryggende at fullmakten gis til to eller flere personer, som fortrinnsvis bør representere forskjellige grupper i organet. *En tredje måte er at utkast til møtebok sendes samtlige tilstedeværende medlemmer*

---

<sup>2</sup> Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25.09.1992 nr. 107

<sup>3</sup> Kommuneloven med kommentarer, av Overå og Bernt 1997, side 164. 5 NOU 1996: Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet, punkt 4.2.2.5.2, b)iii)

*(varamedlemmer) med kort frist til å komme med eventuelle merknader. Hvis merknader ikke innkommer innen fristens utløp, anses møteboka godkjent. En fjerde måte er at møteboka godkjennes i organets førstkommende møte. En ulempe ved denne måten å foreta godkjenning på er at det kan være langt fram til neste møte, og at administrasjonen vil nøle med å iverksette vedtaket før man med sikkerhet vet at det som er protokollert vil bli godkjent».*

Til det siste må bemerkes at organet ikke har fri rådighet når det gjelder innholdet av møteboken. De vedtak som er gjort, kan ikke endres eller justeres ved senere endring av protokollen. Så hvis det er på det rene hvilket vedtak som er truffet, kan administrasjonene trygt sette det ut i livet. På den andre siden er det langt mer betryggende både ut fra kontrollhensyn og ut fra behovet for at organet har best mulig oversikt over sine egne vedtak, at protokollen legges fram i organets neste møte. Det gis en frist til å komme med merknader, men protokollen legges også fram på neste møte. I og med at organet selv har rådighet over protokollen innenfor de alminnelige krav om korrekthet og fullstendighet, vil man på den måten kunne få foretatt mindre justeringer som det kan være vanskelig å gjøre bare på grunnlag av merknader fra enkeltmedlemmer, der det enkelte medlem også får en mulighet til å høre andres mening før han/hun eventuelt setter frem et endringsforslag».

Kommunelovutvalget beskriver møtebokens alminnelige funksjon på følgende måte:

«Protokollering kan og bør tjene flere hensyn. Kontrollhensynet er det mest framtrædende. På basis av møteboka må det kunne konstateres om organet var vedtaksført, om vedtakene ble truffet med nødvendig flertall og hva vedtakets innhold er. Dette er viktig for organets egenkontroll og i samband med statlig godkjenning og alminnelig legalitetskontroll. Det som er protokollert vil også være av betydning i forbindelser med behandling av saker som gjelder enkeltpersoners klage over kommunale/fylkes-kommunale vedtak. Videre vil møteboka være et signal til administrasjonen om innholdet i de vedtak som skal iverksettes; administrasjonens handlingsplikt er en funksjon av vedtakenes innhold. *Møteboka har dessuten verdi som alminnelig informasjonskilde for presse, publikum mv. Det kan i denne sammenhengen nevnes at møteboka er offentlig etter Offentlighetsloven så langt ikke annet følger av særlige unntaksregler».*

Med utgangspunkt i dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Møteleder skal sikre korrekt protokollering.
- Det skal velges to representanter til å underskrive møteboka sammen med ordfører/hovedutvalgsleder for hvert møte.
- Møteboka skal godkjennes i eget vedtak etter hvert møte.

## **Rådmannens internkontroll – Hvordan få «Orden i eget hus?» – KS<sup>4</sup>**

Kommunesektoren har i dag ansvar for mange oppgaver som er viktige for innbyggerne, og det er nødvendig med god styring for å ivareta innbyggernes behov og rettigheter.

Egenkontroll er den samlede kontrollen kommuner og fylkeskommuner fører med egen virksomhet, og bidrar til å bygge opp tilliten til kommunen. God egenkontroll vil kunne redusere statlig tilsyn og

---

<sup>4</sup> Ideheftet er utarbeidet i forbindelse med at KS Effektiviseringsnettverk i 2012 og 2013 gjennomfører nettverk for kommuner og fylkeskommuner som ønsker å styrke sin administrative internkontroll.

kontroll, og gir samtidig grunnlag for læring og forbedring. Det er kommunestyret som har det øverste ansvaret for egenkontrollen.

Administrasjonssjefens internkontroll er en viktig del av egenkontrollen og er med på å sikre kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen, at lover og regler etterleves og at uønskede hendelser unngås. I sum betyr dette at kommunene har ansvar for **å holde orden i eget hus**.

God internkontroll er viktig både for folkevalgt og administrativ styring. Utviklingen av internkontroll skjer kontinuerlig, og prosessen vil være ulik og tilpasset hver enkelt kommune. Administrasjonssjefen har ansvar for å utarbeide rutiner og retningslinjer for å sikre god styring i arbeidet med å ivareta innbyggernes behov og rettigheter

Ut fra denne bestemmelsen har vi utledet følgende revisjonskriterium:

- Det skal sikres at innbyggernes behov og rettigheter i samband med oppfølging av politiske vedtak ivaretas.

## Forholdet mellom politikk og administrasjon – KS

I boken «Folkevalgt 2011-2015 i kommunene» som Kommunenes Sentralforbund (KS) utga i 2011, står det følgende om rådmannens rolle i forhold til å tolke bestillinger fra politikerne:

«Når de folkevalgte har politiske kompliserte saker til behandling, kan det være lett å bli mindre presise i sine vedtak. Bestillingen kan bli utydelig. Rådmannens oppgave blir så å fortolke og omsette vedtaket til en faglig mulig oppgave»<sup>5</sup>.

Det står også at:

«En rådmann må....(...) søke intensjonen bak vedtaket – hva de folkevalgte ønsker å oppnå med sitt vedtak. Det er denne intensjonen som må formidles i organisasjonen og som rådmann løpende må vurdere for å finne grensesnitt for kva som er administrasjon og kva som er politikk»<sup>6</sup>.

I boken blir det videre pekt på at hovedregelen er at styringssignaler til administrasjonen skjer til formelle kanaler:

«...(...) politikk i dag er mer enn vedtak. Vel så viktig er prosessen. Svært mye er allerede gjort når en sak kommer som skriftlig framlegg til politisk behandling. Det kan derfor være hensiktsmessig at politikerne i enkelte saker og temaer kommer tidligere inn i prosessen, slik at de er med på utformingen av saken i samspill med brukerne, administrasjonen (...). Politiske styringssignaler gis til rådmannen i formelle folkevalgtorganer. Videre kan arbeidsordre til administrasjonen bare gis av kommunestyret eller folkevalgte organer som kommunestyret har gitt slik fullmakt.

(...) Når den politiske meningsutvekslingen er over, bør lederen for utvalget/ordføreren oppsummere diskusjonen og trekke ut essensen. Da unngår man at dette overlates til rådmannen uten at det er klargjort hva flertallet mener om saken»<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> «Folkevalgt 2011-2015 i kommunen», side 77

<sup>6</sup> Ibid. side 79

<sup>7</sup> Ibid. s 79

Med utgangspunkt i dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Det må sikres at intensjonen bak vedtaket blir korrekt forstått.
- Det skal sikres en god prosess mellom administrativt og politisk nivå om utarbeidelse av forslag til vedtak og forståelsen av de vedtak som fattes.

## Surnadal kommunes møtereglement

Surnadal kommune har et reglement fra 1999 som omfatter saksbehandlingsprosedyrer i kommunens forskjellige politiske utvalg. Det er i tillegg vedtatt ett felles møtereglement som omfatter følgende:

- 1: Førebuing til møte
- 2: Møtet tek til
- 3: Saksbehandling
- 4: Grunningte spørsmål (Interpellasjonar) og spørsmål
- 5: Orden i salen og bygningen
- 6: Møtebok når møtet sluttar.

Under punkt 1 er det tatt inn bestemmelse om Møteplikt – forfall – vararepresentantar.

Under punkt 2 – Møtet tek til – er det blant annet tatt inn bestemmelse om habilitet, og det er tatt inn en bestemmelse om hvordan framlegg av en sak skal gjøres. (Blant annet at forslag fra salen skal fremmes skriftlig til møteleder og skal være underskrevet).

Under punkt 6 – Møtebok når møtet sluttar – er det sagt at det skal føres møtebok og hva møteboka skal inneholde av opplysninger. Dette gjelder:

- Tid og sted for møtet
- Hvem som møtte
- Hvem som var fraværende
- Hvilke saker som ble behandlet
- Hvilken avgjørelse som ble truffet og stemmetall
- Spørsmål om habilitet, hvilken lovhjemmel som ble lagt til grunn og hvem som møtte som vara.

Reglementet omfatter også andre bestemmelser om hva møtebok skal inneholde, blant annet om underskrift av møteboka.

I tillegg inneholder dette møtereglementet også «Retningslinjer som gjeld tilhøve mellom folkevalde organ og administrasjonen», der det mellom annet står at:

«Dersom administrasjonen finn vedtak i folkevalde organ uklare, ufullstendige eller ikkje i samsvar med gjeldande lovverk og forskrifter, føreset ein tilbakemelding om dette frå administrasjonen si side til vedkommande politiske organ så snart som mogleg».

Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Administrasjonssjefen skal gi melding om uklare og ufullstendige vedtak til det politiske organ så snart som mulig.

## **Forsvarlig saksbehandling**

Grunnkravet til forsvarlig saksbehandling sier at forvaltningen må utrede og opplyse en sak godt. Jo mer inngripende et vedtak er, jo strengere er kravet. Dette kan medføre at det er nødvendig å varsle parter, gi innsyn og begrunnelser utover det som er fastsatt i forvaltningsloven.

### **«God forvaltningsskikk»**

God forvaltningsskikk innebærer at forvaltningen skal være åpen og serviceinnstilt. Dette kan være å sette rimelige frister, nedtegne opplysninger som blir gitt muntlig, innrette seg for å hjelpe publikum på en god måte, svare raskt og seriøst på henvendelser, gi grundig, rask og korrekt saksbehandling, og praktisere likebehandling.

De utledede revisjonskriteriene i teksten over vil i tillegg bli gjengitt under den enkelte problemstilling.



## 1.5 Metode og gjennomføring

### Dokumentanalyse

Revisjonen har i denne undersøkelsen gått gjennom relevant dokumentasjon fra kommunen. Dette dreier seg om et utvalg saker fra kommunestyret 2016 og 2017 og et utvalg saker fra hovedutvalg for Oppvekst for 2017, Helse og omsorg for 2017 og for Teknikk, miljø og næring for 2016 og 2017. I tillegg er vedtatt møtereglement, interne rutiner og rapporteringer til politisk nivå i samband med oppfølging av politiske vedtak benyttet. I tillegg til skriftlig dokumentasjon i form av møtebøker, er Kommune-TV benyttet ved gjennomgang av saker knyttet til de forskjellige kommunestyremøtene som er vurdert i denne undersøkelsen.

### Samtaler/intervju

Aktuelle data er innhentet fra 3 kommunalsjefer i Surnadal kommune via epost. Dette er gjort for å kartlegge system, rutiner og praksis for blant annet oppfølging av politiske vedtak. Vi har også innhentet informasjon fra hovedutvalgslederne for oppvekst, helse og omsorg, samt for teknikk, miljø og næring for å få deres synspunkt blant annet knyttet til informasjon fra administrasjonen om iverksetting av politiske vedtak, kjennskap til eventuelle avvik knyttet til oppfølging av vedtak og andre etablerte rutiner. Også her er det benyttet epost ved innhenting av faktaopplysninger.

### Utvalg

Revisjonen har sett på et utvalg saker fra kommunestyret sine møter fra 2016 til og med september 2017, i tillegg til et utvalg saker behandlet i utvalg for teknikk, miljø og næring for de samme årene. Dette er blant annet gjort ved å velge hver åttende sak for de aktuelle tidsperiodene for å vurdere disse sakene opp mot de kriterier som er valgt og som framkommer i det etterfølgende. Dette har vi også gjort for saker behandlet i to av de andre hovedutvalgene for 2017, helse og omsorg samt oppvekst.

Vi har sett spesielt på protokolleringen fra de enkelte møtene; om protokollene inneholder følgende opplysninger:

- Om møteprotokoll fra forrige møte er lagt fram til behandling
- Hvem som har fravær og hvem som møter som vara
- Om den enkelte representant sitt fravær under behandling av en politisk sak og varamedlem sin inntreden på møtet er registrert (opplysning om hvem som deltok i avstemmingen).
- Om vedtak i forbindelse med inhabilitet er begrunnet og inneholder aktuell lovhjemmel
- Om vedtak er fattet og om avstemningsresultat er registrert
- Om det er fastsatt noen frist for gjennomføring av vedtak
- Om oppfølging av politiske vedtak er protokollert

I tillegg har vi sett nærmere på selve rutinen for godkjenning og underskrift av møtebøkene.

## 1.6 Reliabilitet og validitet

Vi mener at de opplysningene og dokumentene vi har innhentet og gått gjennom i dette prosjektet har vært relevante og egne til å belyse de valgte problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen. Vi mener vi har samlet inn og mottatt tilstrekkelig med data for å kunne beskrive og gjøre vurderinger om Surnadal kommune sin praksis i sammenheng med rådmannens internkontroll på område, og til å trekke konklusjoner og komme med anbefalinger.

## 1.7 Utvalg

Det ble totalt behandlet 121 saker i kommunestyret i 2016. Vi har foretatt et utvalg på totalt 28 saker etter en statistisk metode ved å velge hver åttende sak fra kommunestyret, i tillegg til andre saker vi har valgt å se nærmere på. De utvalgte sakene utgjør totalt 25 % av alle saker behandlet i kommunestyret i 2016. For 2017 har vi benyttet samme utvalgsmetode for kommunestyresakene, der vi har sett på et utvalg på 6 av totalt 54 behandlede saker pr utgangen av september 2017. Dette representerer 11 % av totalt antall behandlede saker på kontrolltidspunktet.

I tillegg har vi også sett på 8 saker fra hovedutvalg for Teknikk, miljø og næring<sup>8</sup> for 2017, og 4 saker behandlet i hovedutvalg for Oppvekst<sup>9</sup>. Disse sakene er valgt ut etter metoden hver 5. sak for 2017. Det er også valgt tre saker fra hovedutvalg for Helse og omsorg<sup>10</sup>. For TMN utgjør utvalget 12 % av saker behandlet i utvalget pr. september 2017, for OOP utgjør de utvalgte sakene 27 % (4 av 15), og for HHO utgjør de utvalgte sakene 27 % (3 av 11).

I tillegg har vi gått nærmere inn på møtebøkene for januar til september 2017 for å kontrollere disse opp mot fastsatte kriterier i kommunes eget reglement/retningslinje. Vi har ikke sett på saker behandlet i formannskapet, administrasjons- og arbeidsmiljøutvalget eller i andre politiske utvalg/underutvalg i dette prosjektet.

## 1.8 Høring

Det ble gjennomført et møte med de oppnevnte kontaktpersonene fra Surnadal kommune den 12.12.2017 for å gjennomgå og kvalitetssikre rapportens faktaopplysninger, som vi benytter som grunnlag for våre vurderinger opp mot de fastsatte revisjonskriteriene. Et utkast av rapporten med revisjonens vurderinger ble så sendt rådmannen på høring den 20.12.2017, og rådmannens høringssvar framgår av vedlegg 1.

---

<sup>8</sup> TMN

<sup>9</sup> OPP

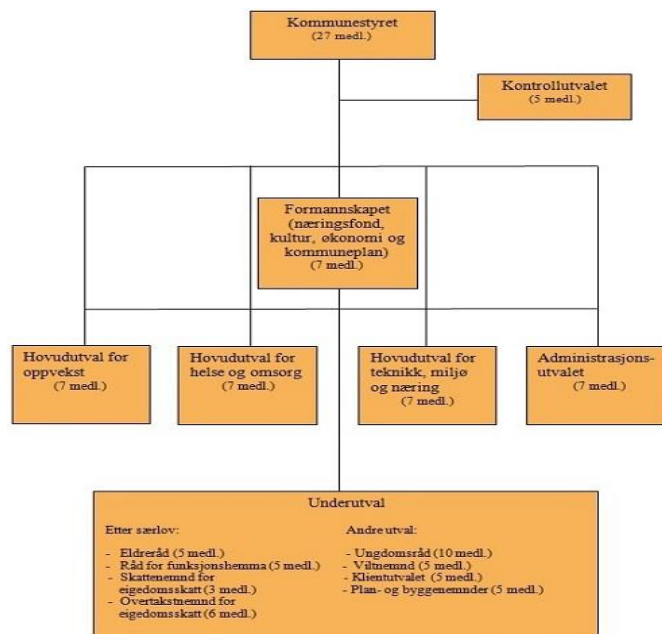
<sup>10</sup> HHO

## 2. Om Surnadal kommune

### 2.1 Politisk og administrativ organisering

Kommunestyret i Surnadal kommune består av 27 representanter. Kommunen er organisert med formannskap og fire hovedutvalg, i tillegg til fire underutvalg oppnevnt etter særlov og fire underutvalg benevnt som «Andre utvalg». De fire hovedutvalgene er administrasjonsutvalget, hovedutvalg for teknikk, miljø og næring<sup>11</sup>, hovedutvalg for helse og omsorg<sup>12</sup> og hovedutvalg for oppvekst<sup>13</sup>.

Figur 1: Skjematisk oversikt over kommunes politiske organisering.



Administrasjonen i Surnadal kommune er organisert med 3 kommunalsjefer samt plansjef og økonomisjef underlagt rådmannen. Disse utgjør rådmannens ledergruppe. Rådmann og hans ledergruppe skal ta hånd om overordna planlegging og strategiutvikling, betjene folkevalgte organ med beslutningsgrunnlag og gjennomføre vedtak. I forhold til de enkelte enhetene skal gruppa være et koordinerende ledd og ta hånd om overordna styring, rapportering og oppfølging. Fagansvaret ligg i enhetene og enhetslederne har fått et mer selvstendig og helhetlig ansvar enn tidligere.

Representanter for ledergruppe/stab har ansvar innenfor de enkelte områdene/sektorene, og er med på de politiske møtene som avholdes i de enkelte hovedutvalgene. Dette for blant annet å sikre god oppfølging fra administrasjonen inn mot hvert enkelt politisk utvalg.

Surnadal kommunes møterelement for perioden 2015 – 2019 omhandler blant annet bestemmelser om:

<sup>11</sup> Hovedutvalg Teknikk, miljø, næring - TMN

<sup>12</sup> Hovedutvalg Helse og omsorg - HHO

<sup>13</sup> Hovedutvalg for oppvekst - OPP

- Førebuing til møte
- Møtet tek til
- Saksbehandling
- Grunnlagt spørsmål
- Orden i salen og bygningen
- Møtebok når møtet slutter.

I tillegg er det innarbeidet «Retningslinjer som gjeld tilhøve mellom folkevalde organ og administrasjonen».

Dette reglementet sier noe om hvordan forslag til vedtak fremmes, vedtak utformes, eventuell begrunnelse og forhold rundt avstemming. Reglementet sier ingenting om hvordan aktuelle saker skal følges opp eller om eventuell statusrapportering til politiske utvalg over saker som ikke har blitt fulgt opp.

Surnadal kommune har også vedtatt retningslinjer for saksbehandling og kontrollrutiner som ble gjort gjeldende fra 1.3.1999. Disse retningslinjene er revidert både generelt og tilpasset saksbehandlingssystemet Ephorte etter at dette systemet ble innført i 2008. Retningslinjene inneholder nærmere bestemmelser om både saksbehandling og utvalgsarbeid.

Kommunens delegasjonsreglement viser hvilke delegasjoner som er gitt fra kommunestyret til rådmann. Kommunestyret gir rådmannen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker og typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet. All delegering til administrasjonen skjer til rådmannen (jf. kommunelovens § 23, 4. ledd). Rådmann kan delegerer myndighet videre (subdelegere) til kommunalsjefene eller andre når ikke annet er besluttet, og det er adgang til dette i angjeldende lov.

## 3. System og rutiner for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak

### 3.1 Problemstilling 1: Har kommunen etablert system og rutiner for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak?

### 3.2 Revisjonskriterier

#### Utlede revisjonskriterier for problemstilling 1:<sup>14</sup>

- **Det skal være etablert et system for registrering av og melding om politiske saker.**
- **Det skal sikres at politiske vedtak iverksettes og følges opp.**
- **Det skal sikres at innbyggernes behov og rettigheter i samband med oppfølging av politiske vedtak ivaretas.**

Det er kommunens administrasjonssjef (rådmann)<sup>15</sup> som er den øverste leder for den samla kommunale forvaltning og som skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Intensjon bak kravet om «Betryggende kontroll» synliggjør at administrasjonssjefen i kraft av sitt ansvar som leder skal ha system og rutiner for internkontroll.

## 3.3 Data

Etter kommunelova § 23 nr.2 har rådmann ansvar for at alle saker som blir lagt fram for folkevalgte organ er forsvarlig utredet. Dette ansvaret kan rådmann utøve gjennom den enkelte kommunalsjef eller andre medlemmer av ledergruppa, jfr. kommunens delegasjonsreglement. I samsvar med kap. 2.5 i kommunens møtereglement om tilrådningsmyndighet, får kommunalsjefene fullt ut ansvar for de saker som hovedutvalgene gjør vedtak i. Kommunalsjef legger dermed fram sin vurdering og tilråding på vegne av rådmannen.

### 3.3.1 Registrering av og melding om politiske saker

På kommunens nettside er det lagt ut oversikt over hvilke saker som er behandlet eller skal til behandling i de ulike politiske organ i form av saksutredninger og møtebok. Kommunen benytter saks- og arkivsystemet Ephorte i sin saksbehandling, og alle vedtak fattet av politiske organ blir lagret/arkivert i dette systemet. Systemet ivaretar alt fra registrering av inngående post, saksbehandling til iverksetting og oppfølging av vedtak. Unntaket kan være innenfor tjenesteområder som har egne fagsystemer, som for eksempel innenfor helse- og omsorg og barnevern der systemene Gerica og Familia benyttes.

Surnadal kommune praktiserer prinsippet fullført saksbehandling i saksframlegg til nemnder, valg, formannskap og kommunestyre. Den enkelte saksbehandler får melding om hvilke saker som skal saksbehandles/følges opp i sin innboks i saksbehandlingssystemet. Når arbeidsoppgavene er

<sup>14</sup> Jfr. utledning av revisjonskriterier i avsnitt 1.4

<sup>15</sup> I det etterfølgende blir begrepet rådmann bruk for administrasjonssjef i tekst ut over eventuelt lov-/forskriftstekst.

gjennomført vil saksbehandler påføre status på saken i Ephorte. Tilsvarende vil ledelsen innenfor de ulike områdene få en samlet oversikt over hvilke politiske saker som skal følges opp innenfor sitt ansvarsområde. I tillegg får de i sine innbokser opp nye vedtak som skal følges opp. I intervju blir det opplyst at saksbehandlingssystemet gir påminnelser både til leder og saksbehandler om saker som ikke er kvittert ut eller fulgt opp.

Politiske vedtak som eventuelt omfatter flere ansvarsområder blir fulgt opp av rådmann. De aktuelle sakene blir lagt fram for godkjenning digitalt gjennom Ephorte av kommunalsjef eller rådmann, før de legges fram for politisk behandling. Alle saker som skal videre til kommunestyret godkjennes av rådmann.

Rådmann opplyser at saker som har økonomiske konsekvenser blir behandlet i formannskap og/eller i kommunestyret. Økonomiske konsekvenser blir lagt inn i vedtatte/reviderte budsjett (drift eller investering), og følges opp gjennom normal prosedyre av enhetsleder, kommunalsjef/rådmann. I økonomiske saker må innstilling til vedtak og vedtaket vise enten til budsjett-konto eller til dekningsmåte.

### 3.3.2 Rutiner for utarbeidelse av politiske saker

Hvilke politiske saker hovedutvalgene og formannskapet skal behandle går fram av gjeldende «Politisk reglement og delegasjon 2015-2019». Surnadal kommune har fastsatt møteplaner for alle politiske utvalg som blant annet inneholder frister for når sakspapirer skal sendes politikerne og når rådmann og kommunalsjefene skal ha sakene til kvalitetssikring og godkjenning. Godkjenning blir gjort i saksbehandlingssystemet.

Revisjonen har fått tilbakemelding fra rådmann om at en politisk møteplan settes opp innen første måned for påfølgende halvårsperiode, for eksempel er frist for møteplan andre halvår 30.9. Rådmann informerer saksbehandlerne om tidsfrist for ferdigstilling av saker som skal til politisk behandling, vanligvis ett par dager før utsending av møtedokumentene. I enkelte saker blir rådmann og ordfører rådført i forbindelse med i hvilket utvalg saken skal behandles. Utsendingsfrist for innkalling til møte er i henhold til vedtatt møtereglement<sup>16</sup> 5 dager før møtet skal avholdes. Møteinnkallingen sendes ut elektronisk til medlemmer/varamedlemmer i de forskjellige politiske utvalgene.

Saksbehandlingssystemet inneholder et sett med maler som benyttes i den kommunale saksbehandlingen, en saksbehandling som i svært stor grad foregår digitalt. På spørsmål om kommunen har utarbeidet maler/rutiner for å skrive politiske saker svarer rådmann ja på dette, og henviser til kommunens retningslinjer for saksbehandling hvor det står en beskrivelse av hvordan saksbehandlingen skal foregå. Disse retningslinjene er fra 1999, og ble blant annet oppdatert generelt i forbindelse med innføringen av saksbehandlingssystemet Ephorte og tilpasset den administrative strukturen som ble endret fra 3-nivå til 2-nivåstruktur. Retningslinjene er fortsatt gjeldende.

I tillegg til dette reglementet inneholder også kommunens møtereglement og arkivplan noen bestemmelser som kan knyttes opp mot saksbehandlingsrutinene.

Ut over det som er omhandlet i retningslinjene for saksbehandling og i kommunens møtereglement, har ikke kommunen noen nærmere veiledninger til saksbehandlerne om hvilke momenter eller forhold som bør vurderes i framstillingen av en politisk sak eller hvordan forslag til vedtak bør

---

<sup>16</sup> Kommunens møtereglement ble vedtatt i kommunestyret 10.11.2016.

utarbeides. Dette vil være opp til den enkelte saksbehandler å bedømme, eventuelt sammen med kommunalsjef og/eller rådmann. Rådmann opplyser at "saksbehandlerne forholder seg til veiledere fra for eksempel fylkesmannen, KS og aktuelle direktorat, som sier noe om krav til saksbehandlingsrutiner som vurderingskriterier, høringsfrister, brukermedvirkning mv». I tillegg får vi opplyst at Surnadal kommune har mange saksbehandlere med lang erfaring. Dette, sammen med erfaringsutveksling og læring over tid, mener rådmann fører til jevnt over god kvalitet på den kommunale saksbehandlingen.

Sakslisten for hovedutvalgene blir satt opp av administrasjonen i samarbeid med leder av hovedutvalget og eventuelt andre. På disse møtene blir saker som skal behandles drøftet, i tillegg til at det tas bestemmelse om det er saker innenfor sektoren som administrasjonen skal gi nærmere orientering om. Her kan også saksbehandler komme å orientere om de sakene som legges fram.

På spørsmål til kommunalsjefene om de mener det er behov for ytterligere veiledning og kompetanse knyttet til utarbeidelse av politiske saker, svarer de at det finnes en mal i Ephorte som saksbehandlerne skal bruke, og at det er utarbeidet retningslinjer som bakgrunn for disse. Kommunalsjefene gir uttrykk for at de har gode rutiner for saksbehandling av politiske saker i kommunen, noe hovedutvalgslederne også gir uttrykk for.

### 3.3.3 Status for iverksetting og oppfølging av vedtak

Revisjonen har mottatt orientering om at følgende rutine gjelder ved oppfølging av vedtak:

- Når et vedtak er fattet i et politisk organ, påføres status på vedtaket i saksbehandlings-systemet Ephorte av politisk sekretær som sender digital særutskrift til den aktuelle saksbehandler.
- Dersom vedtaket skal følges opp, vises dette i egen mappe for saksbehandleren.
- I større saker er det i tillegg muntlig oppfølging fra rådmann eller kommunalsjef. Også den enkelte kommunalsjef får en oversikt i sitt system over de saker vedkommende skal følge opp. Dette ligger i egen mappe for «Vedtak for oppfølging».
- Det foregår ingen varsling utover det som er nevnt ovenfor. Kommunalsjefene er til stede i de ulike politiske utvalgene og i kommunestyret, og vil kunne kontrollere at alle vedtak er riktig registrert.

Kommunes saksbehandlingssystem gir kommunalsjefene mulighet til å følge med på administrasjonens progresjon i arbeidet med politiske vedtak. Dette skjer i form av en melding via saksbehandlingssystemet, i tillegg til tett dialog med ulike saksbehandlere. Med utgangspunkt i dette kan det gis orientering til politisk nivå om eventuelle avvik i forhold til vedtak, økonomiske rammer eller annen informasjon som det politiske nivå etterspør.

I følge opplysninger fra rådmann har han faste møter med sin ledergruppe når det gjelder drøftinger rundt saker som både skal saksbehandles og som skal til politisk behandling, samt hvilke saker som skal følges opp. Ut over dette blir de enkelte sakene fulgt opp av kommunalsjef ved den aktuelle enheten.

Det er etablert en praksis i kommunen med at rådmann/kommunalsjefene er med i sine respektive hovedutvalg for blant annet å orientere om status knyttet til pågående saker. Dette skjer ved at det sendes ut oversikt over referatsaker i møteinnkallinga, der det orienteres om aktuelle saker ved møtestart. Det framgår av innhentet informasjon at det er en etablert praksis i Surnadal at alle politiske utvalgsmøter blir innledet ved at administrasjonen orienterer om status knyttet til pågående

saker. På denne måten blir politikerne orientert dersom administrasjonen eventuelt må skyve på fastsatte frister for iverksettelse av vedtak eller om det er andre forhold som for eksempel påvirker framdrift eller iverksettelse.

På spørsmål om slike orienteringer blir protokollert svarer kommunalsjefene at dette stort sett skjer i stikkordsform. Fra hovedutvalg for teknikk, miljø og næring har vi mottatt informasjon om at det er etablert en rutine med at alle orienteringer blir protokollført. Gjennomgang av møtebøker viser at orientering om forskjellige saker i stor grad blir gitt fra administrasjonen til politikerne<sup>17</sup>, og at disse orienteringene protokolleres.

Det kan forekomme at enkelte saker legges fram for behandling uten innstilling fra rådmannen. Når dette skjer utformer politikerne forslag som blir lagt fram som forslag til vedtak. Dersom rådmann/kommunalsjef mener at det politiske forslaget har mangler eller kan misforstås, tas dette opp til vurdering og avklaring før forslaget kommer til behandling. Oppfølging av denne type vedtak følger vanlig, etablert prosedyre.

Mottatt informasjon viser at Surnadal kommune har oversikt over politiske vedtak hvor iverksetting eller oppfølging framgår. Denne oversikten viser også hvem som er ansvarlig saksbehandler for den aktuelle saken<sup>18</sup>. Det er ikke etablert noen skriftlig rutine som omhandler rapportering i forhold til oppfølging og iverksetting av vedtak verken til de politiske utvalgene, til kommunestyret eller til offentligheten. Vi har også mottatt opplysning om at en slik oversikt ikke blir gjort synlig for kommunens innbyggere.

Det er i kommunens saksbehandlingssystem mulighet for å kjøre ut restanselister over vedtak som står til «rest» slik at saker som eventuelt glipper kan følges opp. Det er denne listen som danner grunnlaget for de avviksrapporter som kommunalsjefene får tilsendt noe tilfeldig fra politisk sekretariat slik det fungerer per i dag. Kommunalsjefene gir uttrykk for at det er mulig å skrive begrunnelse for manglende oppfølging på denne lista, men opplyser samtidig om at dette kan være ei utfordring i og med at det kan være flere saksframlegg til samme sak i Ephorte.

På spørsmål om lederne for de politiske utvalgene får tilstrekkelig informasjon fra administrasjonen om status på vedtaksoppfølgingen, svarer rådmann at dette stort sett er tilfredsstillende, men at dette kan forbedres med en mer rutinemessig orientering. Lederne for de politiske utvalgene vi har vært i kontakt med opplever at de får tilstrekkelig informasjon fra administrasjonen om status på vedtaksoppfølgingen. De gir samtidig tilbakemelding om de ikke vet om at det finnes en liste/oversikt over hvilke vedtak som eventuelt ikke er fulgt opp.

Kommunalsjefene gir uttrykk for at medlemmene i politiske utvalg blir involvert i prosessen med oppfølging av politiske vedtak, blant annet i form av deltakelse i arbeidsgrupper som utvalget selv oppnevner. Medlemmene deltar i seminar og i arbeidsgrupper. Som eksempel kan nevnes «Boligpolitisk plan», der politikere er representert i alle arbeidsgruppene.

På spørsmål til hovedutvalgsledere gis det klart uttrykk for at de mener det er et klart skille mellom politikk og administrasjon i Surnadal kommune, noe også kommunalsjefene mener er ivarettatt i stor grad. I de tilfeller det er uklarheter blir denne type problemstillinger diskutert i faste administrative/politiske møte, eller i møter mellom rådmann og ordfører.

---

<sup>17</sup> Jfr protokoller fra hovedutvalgene

<sup>18</sup> I form av oversikt/liste fra ePhorte



### 3.2.4 Frister/tidsplaner for iverksetting av vedtak

Det vil variere med sakstype hvorvidt saksutredning og de politiske vedtakene inneholder frister eller tidsplaner. Vi har fått informasjon om at saker som er av en slik karakter at det er behov for å sette tidsfrister, får dette for å gi nødvendig framdrift. Som eksempel kan nevnes:

- Avgiftssaker
- Framtidig bruk av Stangvik aldersheim
- Næringsfondssaker der søker skal iverksette konkrete tiltak.

Rådmannen gir uttrykk for at det settes korte frister for iverksetting av vedtak i den grad dette er nødvendig og fornuftig. Slike vedtak kan også inneholde andre formuleringer som «så snart som mulig» eller «i løpet av..».

Dersom frister for iverksetting/oppfølging av vedtak ikke kan overholdes, blir det i første omgang rapportert muntlig fra rådmann til politisk organ. Dersom det er svært viktig for den videre prosessen, kan det også skje at saken blir behandlet på nytt. Eventuelt kan det settes ny/utvidet frist.

Gjennomgang av møtebøkene fra kommunestyret for 2016 og første halvår 2017, viser at det er fastsatt frister for oppfølging eller bedt om tilbakemelding til kommunestyret i flere av sakene. I enkelte møtebøker er det protokollert at det er gitt orientering som det er bedt om i vedtak for noen av de sakene som er nevnt i tabellen under. Det finnes det flere saker der kommunestyret har bedt om tilbakemelding hvor vi ikke kan finne at dette er utført eller fulgt opp.

Tabell 1: Vedtak fra kommunestyret hvor tidsfrist er fastsatt eller hvor det er bedt om tilbakemelding innen en fastsatt frist

Protokoll K-møte	Fastsatt frist	Oppfølging
17.03.2016, sak 16/16: Framtidig bruk av aldersheimbygget i Stangvik.	«I løpet av høsten 2016».	Jevnlig oppfølging, endelig vedtak i nov. 2016.
17.03.2016, sak 18/16: Oppstart av arbeidet med «Boligpolitisk plan».	«Arbeidsgruppene skal gjere ferdig sitt arbeid innan 1. september.	Ikke ferdigstilt, men arbeid med dette pågår.
12.05.2016, sak 27/16: «Revisjonsrapport – selskapskontroll Surnadal Alpineiendom AS».	«Formannskapet får oppfølgingsansvar for arbeidet og rapporterer til kommunestyret i løpet av høsten».	Det ble gitt en orientering om Surnadal Alpintersenter AS på K-møtet 30.3.2017.
16.06.2016, sak 38/16: Gjeldsrådgiver – spørsmål om oppretting av fast stilling.	«Rådmann får fullmakt til å utarbeide ein forplikande samarbeidsavtale som regulerer samarbeidet».	Vedtaket er fulgt opp.
8.9.2016, sak 53/16: Lovlighetskontroll av vedtak gjort i samband med «Status for planlegging av bustadfelt på Øyeområdet».	«Kommunestyret tek saka opp til ny vurdering».	Vedtaket fulgt opp i sak 78/16.
8.9.2016, sak 60/16: «Oppstart av arbeidet med rullering av Energi- og klimaplan».	«Gjennomførte tiltak rapporterst av ansvarleg eining i kommunens årsmelding kvart år.	Dette er fulgt opp.
10.11.2016, sak 70/16: Boligpolitisk plan.	«Kommunestyret ber om å få ei orientering om vedlikehaldsbehovet ved dei kommunale boligane, og få framlagt ei vedlikehaldsplan og eit kostnadsestimat for å forvalte eiendomsmassen på ein god og framtidsetta måte».	Vedlikeholdsplan utarbeidet i 2016. Ikke behandlet politisk.
20.12.2016, sak 112/16: Budsjett-økonomiplan 2017-2020.	Flere punkter som krever oppfølging i vedtaket.	De forskjellige punktene i vedtaket er fulgt opp i

		tilknytning til 1. tertialrapport 2017.
16.2.2017, sak 11/17: Budsjettregulering – skillevegger idrettshall.	Vedtaket pkt. 3: «Det blir bede om at administrasjonen undersøker og evt. søker om rehabiliteringsmidler gjennom spelemidlane».	Er dette fulgt opp og eventuelt gitt orientering om?
18.5.2017, sak 25/17: Årsmelding 201.	«Kommunestyret ber om at tertialrapportane gjennom året seier noko om status på dei enkelte tiltaka som står i budsjettet. Det gjeld både driftstiltak og investeringstiltak».	Det er noe usikkerhet i hvilken grad dette er fulgt opp. Her kan det ligge et forbedringspotensial.
22.6.2017, sak 35/17: Tertialrapport nr 1-2017.	Tilleggsforslag 1 og 2 som omhandler tilbakemelding til formannskapet.	Usikker i hvilken grad dette er fulgt opp.
22.6.2017, sak 40/17: Undervgsrapport om bruken av aldersheimbygget Stangvik.	«Kommunestyret ber om at arbeidsgruppa legg fram forslag for kommunestyret om val av modell for framtidig bruk av aldersheimbygget i Stangvik innan 10.11.2017».	Fulgt opp, jfr sak 62/17.

Kilde: Møtebøkene fra K-møtene 2016 og fra januar til september 2017.

Kolonnen for «oppfølging» i tabellen overfor er utarbeidet etter gjennomgang med rådmann, ass. rådmann og politisk sekretær.

### 3.3.5 Avvikssystem for iverksetting og oppfølging av vedtak

Vi har fått opplyst at det er etablert en rutine for risikovurdering av prosjekter og rutine for gjennomføring og rapportering av investeringsprosjekter. Av denne går det fram når avvik skal rapporteres til politisk nivå. Ut over dette er det ikke etablert noen rutinemessige orienteringer om vedtak som ikke er iverksatt av forskjellige grunner.

Informasjon fra hovedutvalgslederne viser at de ikke har kjennskap til politiske vedtak som ikke er gjennomført innenfor sin sektor.

Kommunalsjefene gir også uttrykk for at de mener vedtakene blir fulgt opp på en god måte, men at det kan være at en ikke greier å gjennomføre enkelte vedtak innenfor oppgitte tidsfrister. Dette kan for eksempel gjelde vedtak i forbindelse med planprosesser. I tillegg til dette gir rådmann og kommunalsjefene uttrykk for at det finnes vedtak som kan bli forsinket av forskjellige grunner. Dette rapporteres eventuelt tilbake til det aktuelle hovedutvalget i påfølgende møte.

På spørsmålet om når og på hvilken måte kommunalsjefene får oversikt over eventuelle avvik i forhold til oppfølging av vedtak, svares det at dette gjøres ved at avviksrapport sendes fra politisk sekretariat. Det opplyses også at denne avviksrapporten sendes noe tilfeldig, og at det ligger et forbedringspotensial knyttet til denne praksisen. Rådmann tilkjenner at en slik rapport må oversendes etter en fast rutine, for eksempel kvartalsvis.

Orientering om framdrift og status i forbindelse med pågående saker blir, som tidligere nevnt, gitt av rådmann/kommunalsjef i alle utvalgsmøter. Det er derimot ingen etablert rutine som gjør at det også samtidig orienteres om status på tidligere vedtak som eventuelt står til «rest».

Hvis det skulle inntreffe endring i framdrift, at avvik eller uønskede hendelser skulle oppstå, blir dette tatt opp i ledergruppa og eventuelt fulgt opp av kommunalsjefen for den aktuelle enheten. I den grad de har hatt slike saker, gir hovedutvalgslederne uttrykk for at det er etablert god og åpen dialog med kommunalsjefene. De har tillit til at de får nødvendig informasjon i de tilfeller slike hendelser skulle oppstå.

## 3.4 Revisjonens vurderinger og anbefalinger

### 3.4.1 Vurderinger

#### Registrering av og melding om politiske saker

Surnadal kommune har system som sikrer at politiske saker blir formidlet til riktig instans for iverksetting, gjennomføring og oppfølging. Det elektroniske sak-/arkivsystemet Ephorte bidrar på en god måte til å sikre at registrering og melding om politiske saker blir formidlet til riktig saksbehandler og kommunalsjef. Systemet sikrer også at saksbehandler mottar oversikt over status på sine saker og at ledernivået har oversikt over framdrift og hvilke saker som ikke er gjennomført.

Revisjonen mener at kommunens saksbehandlingssystem og kommunens egen rutine for saksbehandling i stor grad bidrar til å sikre at registrering av og melding om politiske vedtak til videre oppfølging blir godt ivaretatt.

#### Rutiner for utarbeidelse av politiske saker

Kommunen har vedtatt egne retningslinjer for sin saksbehandling. Disse retningslinjene ble oppdatert i forbindelse med innføringen av Ephorte og tilpasset endringen av administrativ struktur fra 3-nivå til 2-nivåstruktur. Retningslinjene ble opprinnelig vedtatt i 1999 og er fortsatt gjeldende.

Det finnes ingen veileder i kommunen til bruk for saksbehandlerne om hvilke momenter eller forhold som bør vurderes under arbeidet med en enkelt politisk sak, og hvordan forslag til vedtak bør utarbeides. Selv om det er ens oppfatning i kommunen om at de har gode rutiner og god praksis for sin saksbehandling og har saksbehandlere med lang erfaring, er revisjonen av den oppfatning at kommunen likevel bør vurdere å utarbeide en enkel veileder eller rutine som omhandler minimumskrav til innhold i saksutredningene under de ulike overskriftene som ligger i malen for å sikre at saksbehandlingen har nødvendig kvalitet. En slik veileder/rutine bør også omhandle når det er hensiktsmessig å angi tidsramme for gjennomføring og hvilke økonomiske vurderinger som bør gjøres (tilleggsbevilgninger, økonomiske omprioriteringer mv.). Dette vil gjøre det enklere å sikre oppfølging av vedtak og sikre at det blir gitt tilbakemelding i samsvar med forventningene i politiske organ.

#### Rutiner for iverksettelse og oppfølging av vedtak.

Med utgangspunkt i gjennomgang av innhentet dokumentasjon ser vi at kommunen ikke har en oppdatert og samlet oversikt over alle vedtak med status for effektivering/oppfølging som er tilgjengelig for verken politikere eller publikum. Dette kan etter revisjonens vurdering utgjøre en viss risiko for at vedtak ikke blir fulgt opp internt, og en risiko for at publikum ikke får aktuell og oppdatert informasjon om behandling av kommunale saker som de har krav på. En samlet oversikt over alle vedtak innenfor en tidsperiode vil også bidra til å sikre at restanser knyttet til oppfølging av vedtakene blir ivaretatt. Dette kan for eksempel være viktig i forbindelse med skifte i lederstillinger.

Etter revisjonens vurdering har Surnadal kommune etablert en praksis ved at administrasjonen orienterer om status knyttet til pågående saker i begynnelsen av de enkelte utvalgsmøtene. Dette legger også forholdene til rette for en god dialog mellom politikerne og administrasjonen. Disse

orienteringene blir i stor grad dokumentert ved at det opplyses i protokollen om hvilke saker det er orientert om, og av hvem. Samtidig vil vi påpeke at slike orienteringer med fordel kunne vært innarbeidet i en overordnet oversikt over vedtak til oppfølging som nevnt overfor, slik at det til enhver tid finnes en oppdatert oversikt over status knyttet til alle vedtak.

Undersøkelsen viser også at politikere engasjeres i prosessen med oppfølging av vedtak ved at de deltar i blant annet arbeidsgrupper som er oppnevnt i tilknytning til enkelte saker. Revisjonen mener dette er positivt, og bidrar til å sikre at iverksettelse skjer i tråd med politikernes ønsker.

For investeringsprosjekter er det utarbeidet en rutine som viser når avvik skal rapporteres. Etter revisjonens vurdering kunne en slik rutine også vært hensiktsmessig i forhold til alle andre saker som også skal følges opp, og vi anbefaler at dette blir utarbeidet.

Undersøkelsen viser at det varierer om settes frister eller er antydning tidsperspektiv for iverksettelse og oppfølging av politiske vedtak. Revisjonen mener at både bruk av frister og fastsatt tidsramme for effektivering/oppfølging av vedtaket er bra, men at det da er viktig med gode oppfølgings- og tilbakemeldingsrutiner både til ansatte, politisk nivå og til offentligheten.

### Avvikssystem

Saksbehandlingssystemet gir saksbehandlere og ledere en oversikt over eventuelle restanser knyttet til oppfølging av politiske vedtak innenfor sine ansvarsområder, men det foreligger ikke en samlet oversikt over alle restanser. Verken hovedutvalgslederne eller kommunalsjefene vet om det har forekommet avvik ved at politiske vedtak ikke har blitt fulgt opp eller iverksatt. De stikkprøver revisjonen har gjort i dette prosjektet, viser at de aller fleste vedtakene var fulgt opp, eller var under arbeid. Undersøkelsen viste også at oppfølging av enkelte vedtak kunne være forsinket av ulike årsaker.

Surnadal kommune har ingen skriftlig prosedyre eller rutine for iverksetting av politiske vedtak som omtaler at avvik i forhold til iverksetting skal meldes til ledelsen og videre til politisk nivå. Det er heller ikke utarbeidet en skriftlig rutine som omhandler statusrapportering til politisk nivå. Mangel på skriftlige rutiner kan føre til ulike oppfatninger innen administrasjonen og mellom administrativt og politisk nivå om hva som skal rapporteres. Det er etablert en praksis i kommunen med at det gis orienteringer fra administrasjonen til politisk nivå om enkelte saker i forkant av de politiske møtene, men revisjonen mener likevel at skriftlige rutiner kan være nyttig for å sikre at politisk nivå blir orientert i alle saker som omhandler avvik i forhold til iverksettelse og oppfølging av de vedtakene som er fattet.

### 3.4.2 Anbefalinger

Med utgangspunkt i våre vurderinger til kapittel 3 vil vi anbefale Surnadal kommune å vurdere

- å utarbeide en veileder eller rutine som omhandler hvilke minimumskrav som settes til den kommunale saksbehandlingen
- å utarbeide generelle rutiner for rapportering av status og avvik på saker til politisk nivå, samt til publikum og offentligheten

## 4. Iverksettelse av vedtak

### 4.1 Problemstilling 2: Blir vedtakene iverksatt i samsvar med forutsetningene i vedtaket?

### 4.2 Revisjonskriterier

#### Utledelede revisjonskriterier for problemstilling 2:<sup>19</sup>

- Det skal sikres at intensjonen bak vedtaket blir korrekt forstått
- Administrasjonssjefen skal gi melding om uklare og ufullstendige vedtak til det politiske organ så snart som mulig
- Det skal sikres en god prosess mellom administrativt og politisk nivå om utarbeidelse av forslag til vedtak og forståelsen av de vedtak som fattes.

### 4.3 Data

#### 4.3.1 Det skal sikres at intensjonen bak politiske vedtak blir korrekt forstått

Når de folkevalgte har politiske kompliserte saker til behandling, kan det være lett å bli mindre presise i de vedtak som fattes. Vedtaket kan bli utydelig. Dette er et viktig element i enhver vedtaksprosess, og kan i enkelte sammenhenger føre til en utfordring for de som skal sette vedtaket ut i livet. I slike tilfeller må rådmann søke intensjonen bak vedtaket for å få en visshet i hva de folkevalgte ønsker å formidle/oppnå med sitt vedtak. Det er denne intensjonen som rådmann må finne svar på før vedtaket kan effektueres<sup>20</sup>.

Protokollering av spørsmål, fremmet – og svart på – direkte og ofte muntlig i møtet, kan også være vanskelig å protokollere nøyaktig. Etterprøvbareheten kan også være vanskelig dersom det oppstår uenighet om hva som ble sagt, særlig i de tilfeller at møtet ikke filmes.

#### 4.3.2 Retningslinjer eller prinsipper for å oppklare/tolke politiske vedtak

Rådmann har informert om at det i noen tilfeller finnes uklare vedtak fattet i politiske organer, og at det da er viktig å få klarhet i hva politikerne har ment. På spørsmål om kommunen har etablert noen skriftlige retningslinjer eller prinsipper for å avklare innholdet i politiske vedtak hvis noe er uklart, har vi mottatt tilbakemelding fra rådmann på at det ikke er etablert noen retningslinjer eller prinsipper

<sup>19</sup> Se utledning av revisjonskriterier under avsnitt 1.4

<sup>20</sup> Fra boka «Folkevalgt 2011-2015», s 77. Kommuneforlaget 2011.

for dette i Surnadal kommune. I slike situasjoner vil det være nyttig å høre på den politiske debatten på Kommune-TV, og om nødvendig legge saken fram til ny behandling. Dette gjøres unntaksvis.

Kommunalsjefene gir uttrykk for at vedtak har vært utsendt på epost til medlemmene for å få stadfestet at administrasjonen har forstått forslaget riktig. I tillegg blir protokollen sendt ut for tilbakemelding om eventuelle merknader og godkjent på neste møtet i hovedutvalgene og formannskapet. Det har hendt at en har tatt opp protokollering i saka på neste møte for å få bekreftet at en har formulert vedtaket rett og forstått intensjonen bak forslaget. Det finnes også eksempel på at en sak har blitt lagt fram for ny politisk behandling på bakgrunn av et uklart vedtak.

Endringer i forutsetninger for en sak kan også medføre omgjøring av et vedtak, spesielt dersom interne eller eksterne vilkår har endret seg etter at vedtaket ble fattet.

### 4.3.3 Utforming av vedtak

I kommunens retningslinjer om saksbehandling og kontrollrutiner står det at vedtaket må «bli skrive for å stå på egne bein. Vedtaket må kunne leses og oppfattes uten å måtte gå tilbake til saksframstillingen».

Kommunens reglement sier ikke noe mer om på hvilken måte vedtaket skal utformes eller hva dette skal inneholde. For å unngå misforståelser i utforming av forslag til vedtak, blir det bedt om at forslagsstiller utformer sitt forslag skriftlig. Ut over dette finnes ingen krav til utforming av forslag til vedtak.

Revisjonen har mottatt tilbakemelding fra administrasjonen på at det kunne vært hensiktsmessig med en fast mal for utforming av framsatte forslag for å unngå eventuelle misforståelser i forhold til forslagets innhold. Det ble også gitt uttrykk for at denne malen burde være digitalisert for å kunne knyttes direkte opp mot saksbehandlingssystemet Ephorte. På den måten kan alle innkomne forslag automatisk blir synliggjort i protokollen slik de er utformet av forslagsstiller.

## 4.4 Revisjonens vurdering og anbefalinger

### 4.4.1 Vurdering

Surnadal kommune har ingen skriftlig rutine for å oppklare eventuelle uklare vedtak fattet i kommunestyret eller i andre politiske utvalg.

Kommunen har etter revisjonens vurdering likevel etablert en praksis for å oppklare eventuelle uklarheter i vedtak blant annet ved å se på kommunestyrebehandlingen på Kommune-TV, sende forespørsel til utvalgsmedlemmene i det aktuelle politiske utvalget om vedtaket er riktig oppfattet og utformet, samt i forbindelse med utsending av protokoll fra møtet for godkjenning. I ytterste konsekvens kan en sak tas opp til ny behandling dersom det er stor usikkerhet rundt det vedtaket som er fattet. I tillegg har administrasjonen mulighet for å oppklare denne type vedtak i forbindelse med at representanter fra den administrativ ledelse er til stede i de fleste politiske møter der en har mulighet for å ta opp denne type avklaringer, i tillegg til at dette kan gjøres i de faste møtene som er etablert mellom rådmann og politikerne.

Selv om revisjonen ikke har avdekket forhold som skulle tilsa at kommunens praksis ikke fungerer hensiktsmessig, anbefaler vi likevel kommunen å dokumentere dagens-/ønsket praksis for å sikre at nødvendige avklaringer rundt uklare politiske vedtak blir foretatt på en god og tilfredsstillende måte.

Surnadal kommune har ingen prinsipper eller mal for hva forslag til vedtak skal inneholde eller hvordan forslag skal utformes, ut over kravet om at slike forslag skal være skriftlig. For å unngå misforståelser og unødig tidsbruk i forbindelse med eventuelle uklare vedtak, mener revisjonen det kan være hensiktsmessig at det utformes en mal for «Forslag til vedtak» som inneholder de opplysninger som er nødvendig for å sikre at intensjonen fra forslagsstiller(ne) blir korrekt forstått. Dette bør være en mal som kan benyttes i alle politiske utvalg og som kan digitaliseres, slik at forslaget kan knyttes direkte opp mot saksbehandlingssystemet i forbindelse med behandlingen av den aktuelle saken. Dette vil etter vår mening være til god hjelp for å sikre at intensjonen bak forslaget blir korrekt oppfattet og forstått.

#### 4.4.2 Revisjonens anbefalinger

Med utgangspunkt i våre vurderinger til kapittel 4 vil vi anbefale Surnadal kommune å vurdere:

- å dokumentere dagens-/ønsket praksis for å sikre at nødvendige avklaringer rundt politiske vedtak blir gjennomført på en effektiv og tilfredsstillende måte
- å utarbeide en mal for utforming av forslag til vedtak som bidrar til at intensjonen bak det enkelte forslag blir korrekt oppfattet og forstått.

## 5. Protokollering og godkjenning av møtebøker

### 5.1 Problemstilling 3: Sikres korrekt protokollering, og blir møtebøkene godkjent?

### 5.2 Revisjonskriterier

Utlede revisjonskriterier for problemstilling 3:<sup>21</sup>

- Møteleder skal sikre korrekt protokollering.
- Det skal velges to representanter til å underskrive møteboka sammen med ordfører/hovedutvalgsleder for hvert møte.
- Møteboka skal godkjennes i eget vedtak etter hvert møte.

Kravet om at det skal føres møtebok, gjelder for alle folkevalgte organer. I saker hvor det treffes vedtak, eller hvor det avgis innstilling, må dette kravet anses som ufravikelig. I henhold til Kommuneleien skal alle folkevalgte organer som behandle sine saker og treffe sine vedtak i møter føre en slik møtebok, og det er kommunestyret som selv fastsetter nærmere regler for føring av denne. Surnadal kommune har vedtatt egne retningslinjer som omhandler møteboken og hvilke opplysninger denne skal inneholde. Dette er beskrevet nærmere i kommunens møtereglement 2015-2019 og i kommunens retningslinjer for saksbehandling.

## 5.3 Data

### 5.3.1 Møtebok

Folkevalgte organer behandler sine saker og treffer sine vedtak i møter, og det skal føres møtebok over utvalgets forhandlinger. Kommunestyret fastsetter selv nærmere regler for føring av møteboka. I kommunens møtereglement er også rutinen for protokollering av vedtak skissert. Det er møtesekretærens oppgave å føre møtebok, samt skrive inn behandling og vedtak i sakene. I de tilfeller saker blir utsatt eller trukket tilbake, blir dette registrert i saksbehandlingssystemet slik at saken kan bli sendt tilbake for videre behandling.

Siden møteboka er organets møtebok, er det viktig at organet som sådant kan innestå for det som er protokollert. Av den grunn må det også sørges for at organet selv godkjenner møteboka etter hvert møte. Surnadal kommune har tatt inn bestemmelser om hvordan møteboka skal føres i sitt møtereglement, der det framkommer at denne i minimum skal inneholde opplysninger om følgende:

- Tid og sted for møtet
- Kven som møtte
- Kven som var fråverande
- Dei sakene som blei behandla
- Kva for avgjerd blei treft og røystetal
- Spørsmål om habilitet, kva lovheimel som blei lagt til grunn, og kven møtte som vara.

<sup>21</sup> Se utledning av revisjonskriterier i avsnitt 1.4



«Kjem nokon til eller går nokon frå møtet, skal dette først inn slik at møteboka syner kven som har vore med i kvar sak. Elles skal først inn det som trengst til å syna gangen i behandlinga og at vedtaka er gjort etter rett framgangsmåte».

### 5.3.2 Godkjenning av møtebok - underskrift

Møtesekretær/politisk sekretær legger først fram forslaget til møtebok for rådmannen, som deretter sørger for at en referatsak om protokollen legges fram på utvalgets påfølgende møte. Samtidig blir denne også publisert via innsynsmodulen i saksbehandlingssystemet sammen med møteinnkallingen til det neste, aktuelle møtet i utvalget. Dersom det er innsigelser/kommentarer til møteboka, blir denne korrigert for så å bli lagt ut på nytt. Dette gjøres helt til det ikke er innsigelser i forhold til innholdet, møteboka anses da for «godkjent» og blir låst for redigering.

Det velges to av medlemmene i kommunestyret og fra det enkelte hovedutvalg til å skrive under møtebøkene i tillegg til ordfører og hovedutvalgsleder. Dette gjelder protokoll fra alle politiske møter i hele valgperioden. Dette betyr at det kun er to av kommunestyret eller utvalget sine medlemmer som sammen med ordfører og hovedutvalgsleder som til slutt bekrefter at innholdet i den enkelte møtebok stemmer med det som ble vedtatt i møtet. Dette prinsippet er lagt til grunn for både kommunestyret og de andre politiske utvalgene som vi har sett på i tilknytning til dette prosjektet.

Fra rådmann har revisjonen mottatt opplysning om at ingen får forlate behandlingen av en politisk sak eller et politisk møte i Surnadal uten på forhånd å få dette godkjent. Skulle en slik situasjon oppstår, blir dette protokollert og kommer til uttrykk på protokollens framside. Dette er forhold som ikke er tatt med i tabellen nedenfor.

Etter gjennomgang av møtebøkene for kommunestyrets møter etter at overnevnte retningslinjer ble vedtatt 10.11.2016, ser vi at det kan være noe forskjellig hva som blir protokollert med utgangspunkt i kommunens reglement. Vår kontroll gjelder møtebøkene fra kommunestyret fra januar til september 2017.

Tabell 2: Gjennomgang av møtebøker fra kommunestyret fra 1.1. til 30.10.2017.

Protokoll 2017	Fravær/ vara	Godkjenning møte-protokoll	Vedtak og stemmetall	Habilitet Lovhjemmel Vara	Merknad
16.2.	OK	Som referatsak	Vedtak fattet, avstemming-resultat gjengitt	Vurdering foretatt Ufullstendig lovhjemmel. Står ikke at vara tok sete og deltok under forhandling og avstemming.	Står ikke i protokoll at vara forlot møtet og at fast medlem tok sete for videre forhandlinger.
30.3.2017	OK	Som referatsak	Vedtak fattet, avstemmings-resultat gjengitt	Habilitetsvurdering ok. Lovhjemmel ok.	Ikke protokollert at settevara-ordfører tok sete. At en av repr. hadde perm fra kl 10.30 er ikke protokollert.
18.5.2017	OK	Som referatsak	Vedtak fattet, avstemmings-resultat gjengitt	Habilitetsvurdering ok, ikke gjengitt lovhjemmel i	Ikke protokollert at vara tok sete. Ikke protokollert at fast

				protokollen for sak 28/17. Fullstendig lovhjemmel i sak 32/17	medlem tiltrådte forhandlingene igjen.
22.6.2017	OK	Som referatsak	Vedtaket fattet, avstemningsresultat gjengitt	Habilitetsvurdering ok, lovhjemmel ikke fullstendig.	Ikke protokollert at vara tok sete og deltok i forhandling og avstemming <sup>22</sup> .
13.9.2017	OK	Som referatsak	Vedtaket fattet, avstemningsresultat gjengitt	Habilitetsvurdering ok, ikke gjengitt lovhjemmel	Ikke protokollert at vara tok sete og deltok i forhandling og avstemming <sup>23</sup> .

Kilde: Kommunens møtebøker fra kommunestyret fra 1.1. til 30.10.2017.

### Revisjonens merknader:

Oversikten over viser at alle møtebøkene vi har gjennomgått viser tid og sted for møtet, hvem som møtte og hvem som møtte som vara. Det er også opplyst hvem vara møtte for og til hvilken sak. I tillegg kommer oversikt over alle behandlede saker, det kan være andre forhold som kan tas med under merknader, det opplyses hvem som var tilstede fra administrasjonen og hvilke orienteringer som ble gitt både fra rådmann, ordfører og eventuelt andre.

Vedtaket står protokollert for alle saker, det samme gjelder stemmegivningen som gjengis i form av stemmetall eller som «enstemmig vedtatt». Når det gjelder saker som omhandler habilitetsvurderinger, ser vi at det i enkelte tilfeller forekommer manglende begrunnelse for å erklære noen inhabile. I denne type saker ser vi at opplysning om hvilken lovhjemmel som er lagt til grunn for vedtak som gjelder inhabilitet for en eller flere av representantene, heller ikke er fullstendig i alle tilfeller. Dette gjelder spesielt habilitetssaker behandlet av kommunestyret i 2016.

Dette er et forhold det har blitt satt noe fokus på blant annet gjennom at møtereglementet som ble vedtatt sent i 2016 har en presisering i forhold til denne type saker. De møtebøkene vi har gjennomgått for 2017 og som vedrører habilitetsforhold, viser en bedre kvalitet. Dette gjelder både protokollering av begrunnelse for å erklære noen inhabile og protokollering av korrekt lovhjemmel. Likevel ser vi av oversikten at det fremdeles forekommer tilfeller av unøyaktig protokollering i denne type saker.

Vår gjennomgang viser også at forhold rundt varamedlemmers tilstedeværelse under behandling av enkelte saker dokumenteres ved at det opplyses om hvem som hadde meldt forfall og hvem som møtte – enten til hele møtet eller til en enkelt sak. Når det er snakk om at vara deltok under en enkelt sak, opplyses det ikke at vara tok sete og deltok under avstemmingen, eller at fast medlem igjen tok sete etter at avstemmingen i den aktuelle saken var ferdig. Vi finner ikke protokollert noen opplysning om at fast medlem i utvalget igjen tok sete og deltok i behandlingen av etterfølgende saker.

I noen få saker hvor det har blitt oppnevnt setteordførere, finner vi dette protokollert. I de tilfeller hvor vi ser at også sette-varaordførere er valgt, finner vi ikke opplysning om dette tatt inn i protokollen.

<sup>22</sup> Heller ikke protokollert at vara forlot møtet og at fast repr. tiltrådte forhandlingene igjen.

<sup>23</sup> Jfr. pkt. 20 overfor.

### 5.3.3 Møtebok for hovedutvalgene

I tillegg til kommunestyrets møtebøker fra 1.1. til 30.10.2017, har vi også sett på protokollene for hovedutvalgene for samme tidsperiode. Tabellene under viser en oversikt over hva som er protokollert i forbindelse med vedtak og avstemmingsresultat samt habilitetsvurderinger, og hva som eventuelt mangler protokollert i forhold til det som er omhandlet i kommunens møtereglement som viktige elementer for å forstå hvordan behandlingen av sakene har foregått.

Tabell 3: Gjennomgang av møtebøker fra hovedutvalg for oppvekst fra 1.1. til 30.10.2017.

Protokoll 2017	Fravær vara	Godkjenning møtebok	Vedtak og stemmetall	Habilitet Lovhjemmel Vara	Merknad
1.2.2017	OK	Ikke protokollert	Vedtak ok, avstemmingsresultat oppgitt	Ingen saker vedr. habilitet på møtet	Godkjenning av møtebok fra forrige møte er ikke omtalt
15.3.2017					Møtebok finnes ikke tilgjengelig på nett
2.5.2017	IA	Ikke protokollert	Vedtak ok, avstemmingsresultat oppgitt	Ingen saker vedr. habilitet på møtet	Ingen merknad
14.6.2017	OK	Ikke protokollert	OK	Ingen saker vedr. habilitet på møtet	Møtebok fra forrige møte er protokollert godkjent
23.8.2017	OK	Ikke protokollert	Vedtak OK, avstemmingsresultat oppgitt	Ingen saker vedr. habilitet på møtet	Møtebok fra forrige møte ikke lagt fram til godkjenning

Kilde: Møtebøker fra hovedutvalg for oppvekst 2017

#### Revisjonens merknader:

Hvem av representantene som møtte og hvem som hadde fravær er registrert i de møtebøker vi har sett på for utvalget hittil i 2017. Vi ser også at møtebok fra «forrige møte» ikke har blitt lagt fram til godkjenning på utvalgets neste møte i alle tilfeller. Det er skrevet vedtak til alle saker som inneholder opplysning om avstemmingsresultat i form av «enstemmig vedtatt».

Ingen av de møtebøkene vi har gjennomgått for hovedutvalg for oppvekst inneholdt habilitetsproblematikk til vurdering i løpet av 2017. Vi har mottatt opplysning fra hovedutvalgsleder at det er få slike saker som behandles i utvalget.

Tabell 4: Gjennomgang av møtebøker fra hovedutvalg for Teknikk, miljø og næring fra 1.1. til 30.10.2017.

Protokoll 2017	Fravær vara	Godkjenning møtebok	Vedtak stemmetall	Habilitet Lovhjemmel Vara	Merknad
8.2.2017	OK	Nei	Vedtak OK avstemmingsresultat oppgitt	Sak 10/17 inneholder habilitetsvurdering.	Uten begrunnelse, uten lovhjemmel
15.3.2017	OK	Som referatsak fra de to siste møtene	PS 16/17, ikke vedtak i protokoll.	Ingen saker som omhandlet habilitet	
26.4.2017	OK	Som referatsak fra forrige møte	Vedtak OK, avstemmingsresultat oppgitt	Ingen saker som omhandlet habilitet	
10.5.2017					Ikke funnet på nettsiden
14.6.2017	OK	Som referatsak fra forrige møte	Vedtak OK, avstemmingsresultat oppgitt	Sak PS 48/17 - Habilitetsvurdering	Begrunnet Uten lovhjemmel
23.8.2017	Fravær registrert	Som referatsak fra forrige møte	Vedtak OK, avstemmingsresultat oppgitt	Sak PS 55/17 - Habilitetsvurdering	Kort begrunnelse Uten lovhjemmel
27.9.2017	Fravær registrert, vara registrert	Som referatsak fra forrige møte	Vedtak OK, avstemmingsresultat oppgitt	Sak PS 64/17 - Habilitetsvurdering	Kort begrunnelse Uten lovhjemmel

Kilde: Møtebøkene for TMN fra 1.1. til 30.10.2017.

#### Revisjonens merknader:

Ut fra de saker vi har gjennomgått fra hovedutvalg for Teknikk, miljø og næring, ser vi at møtebøkene i stor grad blir ført som de skal og er i henhold til kommunens egne reglement, med unntak av saker som omhandler habilitetsvurderinger. I denne type saker blir det gjengitt en kort begrunnelse, mens fullstendig lovhjemmel mangler. At lovhjemmel skal opplyses er et krav stilt i kommunens møte-reglement. Hovedutvalget har tatt opp sine møtebøker for perioden til behandling via referatsak, og møtebøkene er tatt til etterretning. Det er skrevet vedtak til alle saker, og avstemmingsresultatet er gjengitt som «enstemmig vedtatt» eller «x stemmer for og y stemmer mot».

Tabell 5: Gjennomgang av møtebøker fra hovedutvalg for helse og omsorg fra 1.1. til 30.10.2017

Protokoll 2017	Fravær vara	Godkjenning møtebok	Vedtak stemmetall	Habilitet Lovhjemmel Vara	Merknad
16.3.2017	Fravær og vara registrert	Ikke protokollert	Vedtak OK, avstemmingsresultat oppgitt	Ingen saker behandlet om habilitet	
15.6.2017	Fravær og vara registrert	Ikke protokollert	Vedtak OK, avstemmingsresultat oppgitt	Ingen saker behandlet om habilitet	
26.10.17	Fravær og vara registrert	Ikke protokollert	Vedtak OK, avstemmingsresultat oppgitt	Ingen saker behandlet om habilitet	Sak vedr. valg av medlemmer til å underskrive møtebøkene

Kilde: Møtebøkene fra 1.1. til 30.10.2017.

### Revisjonens merknader:

Som vi ser av oversikten har det vært få møter i hovedutvalget for Helse og omsorg i nevnte tidsperiode, og få politiske saker er behandlet. Vår gjennomgang viser at de forskjellige møtebøkene fra gjennomførte møter i 2017 ikke er protokollert behandlet/ «godkjent» i hovedutvalget. Vi ser at registrering av utvalgets medlemmer og eventuelle vara er gjort, og at avstemmingsresultatet er gjengitt i alle vedtak som «enstemmig». Valg av medlemmer til å underskrive møtebøkene for hele kommunestyreperioden ble gjort på utvalgets møte den 26.10.2017.

### 5.3.4 Sammendrag

Vår gjennomgang av møtebøkene som er nevnt i tabellene over, viser at det er i saker som omhandler habilitet/habilitetsvurderinger hvor det oftest protokolleres feil eller at protokollene kan være noe ufullstendige. Dette gjelder behandling av denne type saker både i kommunestyret og i hovedutvalgene. Det står spesielt nevnt i kommunens møtereglement at det skal vises til lovhjemmel i saker som omhandler habilitet og habilitetsvurderinger, noe som betyr at hjemmelshenvisningen skal være fullstendig.

I protokollen skal det framkomme hvem av medlemmene som var til stede på møtet, hvem av medlemmene som hadde forfall/var fraværende og hvilke(t) varamedlem som møtte til møtet eller til en eller flere enkeltsaker. Dette finner vi opplysninger om på møteprotokollens framside. Vi kan derimot ikke finne noen protokollering om at det i de tilfeller hvor varamedlem er innkalt til for eksempel en bestemt sak står nevnt at vedkommende tok sete og deltok under behandlingen og avstemmingen i den aktuelle saken. Det blir kun protokollert til hvilken sak vedkommende var kalt inn til. Det står heller ikke noe om at vara forlot møtet og at fast medlem igjen tok sete og deltok i behandlingen av de etterfølgende sakene.

I kommunens retningslinjer står det at avstemmingsresultatet skal gjengis i vedtaket for å synliggjøre hvilket resultat stemmegivningen gav. I andre vedtak enn «Enstemmig vedtatt», skal avstemmingsresultatet gjengis i form av «x stemmer for og y stemmer mot». Dette ser vi er gjennomført i de møtebøkene vi har gjennomgått. Men vi ser ikke at dette er koblet opp mot hvor mange stemmeberettigede som var til stede i salen under voteringen i den enkelte sak for å kvalitetssikre at stemmegivningen var korrekt.

Surnadal kommune har etablert en egen rutine for godkjenning av møtebok. Vår gjennomgang viser at møtebøkene for enkelte hovedutvalg ikke nødvendigvis blir godkjent på utvalgets førstkommende møte, og at protokollene kan bli liggende ubehandlet av utvalget over lengre tid. Vi ser i tillegg at det i hovedutvalg for helse og omsorg og hovedutvalg for oppvekst ikke har vært tatt opp saker som vedrører godkjenning av møteprotokoll for innværende år. I tillegg ble det ikke ble valgt representanter til å underskrive protokollene sammen med hovedutvalgsleder i helse og omsorg før høsten 2017. Dette betyr at flere av møtebøkene ikke er endelig godkjent i disse hovedutvalgene, og møtebøkene kan av den grunn heller ikke legges ut offentlig.

## 5.4 Revisjonens vurderinger og anbefalinger

### 5.4.1 Vurderinger

Gjennomgang av møtebøker viser at saker som gjelder habilitetsvurderinger ikke blir korrekt protokollert i alle tilfeller. Dette fordi begrunnelse for inhabiliteten ikke er protokollert, og/eller at fullstendig lovhjemmel ikke er innarbeidet i vedtaket. I denne type saker skal fullstendig lovhjemmel opplyses; både paragraf-, ledd- og eventuelt bokstavhenvvisning. Vi ser at det har vært en bedring på dette i løpet av 2017, men fortsatt finnes saker hvor dette ikke er godt nok protokollert. Ufullstendig

protokollering av denne type saker forekommer både i kommunestyret og i hovedutvalg. Dette er forhold vi mener at Surnadal kommune må forbedre, slik at fullstendig lovhjemmel blir innarbeidet i protokollen i alle saker som omhandler habilitet.

I de tilfeller der vara blir innkalt til å delta under behandlingen av en sak, blir det ikke protokollert at vedkommende tok sete ved behandlingen slik at protokollen ikke framstår som fullstendig etter vår vurdering. Vi mener dette er en viktig opplysning som vil bidra til en mer helhetlig forståelse av hvordan saken har blitt behandlet i utvalget, i tillegg til at det vil sikre at avstemmingsresultatet blir korrekt i forhold til antall stemmeberettigede til stede.

For alle vedtak som blir fattet er avstemmingsresultatet benevnt som «enstemmig vedtatt» eller at det er opplyst antall stemmer «for» og «mot». Vi ser derimot ikke at dette er koblet opp mot hvor mange stemmeberettigede som var til stede i salen under voteringen i den enkelte sak for å sikre korrekt stemmegiving. Dette er et punkt vi mener kommunen kan vurdere å forbedre.

Vi ser at Surnadal kommune har en egen rutine for godkjenning av møtebok. I kommentarene til Kommunelovens bestemmelse om møtebok står det at «siden møteboka er organets møtebok, er det viktig at organet som sådant kan innestå for det som er protokollert. Av den grunn må det sørges for at organet **godkjenner** møteboka etter hvert møte».

Etter gjennomgang av de utvalgte møtebøkene, ser vi at disse i en viss grad legges fram som referatsak på førstkommande møte i det enkelte politiske utvalg. Møteboka blir så i vedtaks form tatt til etterretning, men blir ikke «godkjent» slik kommentarene til kommuneloven legger opp til. Vi mener kommunes prosedyre med godkjenning av møtebøker ikke helt er i tråd med dette kravet. Vi mener de enkelte møtebøkene skulle vært lagt fram i egen sak til godkjenning på førstkommande møte i utvalget, og ikke som en referatsak som kun tas til etterretning.

Det er etablert en praksis i Surnadal kommune der både kommunestyret og hovedutvalgene velger to representantene fra det politiske utvalget til å skrive under møtebøkene for hele valgperioden. Dette mener vi er en svakhet. Dette blant annet fordi de valgte representantene ikke nødvendigvis deltar på alle møtene i utvalget og derved ikke kan gå god for at den enkelte møtebok er i henhold til det som ble bestemt på møtet. En konsekvens blir da at den aktuelle møteboka ikke kan underskrives av de politisk valgte og dermed ikke kan godkjennes, med de følger det vil få for blant annet iverksettelse av aktuelle vedtak og det forhold at møteboka dermed ikke kan offentliggjøres.

Vi er av den oppfatning at det her burde vært valgt to representanter til å underskrive møteboka på hvert enkelt møte. Når de valgte representantene har underskrevet møteboka sammen med ordfører/hovedutvalgsleder, legges denne fram på utvalgets første møte til godkjenning i egen sak.

På grunn av at møtebøker fra enkelte hovedutvalg ikke er lagt fram for godkjenning i utvalgets neste møte, kan disse heller ikke offentliggjøres. Dette oppfatter vi som en svakhet. På denne måten får verken offentligheten eller kommunens innbyggere mulighet til å holde seg orientert om hvilken behandling de enkelte sakene fikk eller hva som ble resultatet.

## 5.4.2 Anbefalinger

Med utgangspunkt i våre vurderinger til kapittel 5 vil vi anbefale Surnadal kommune å vurdere:

- å innarbeide fullstendig hjemmelshenvisning i saker om habilitetsvurderinger i både kommunestyret og hovedutvalg
- å innarbeide i protokollen opplysninger om varamedlem sin inntreden på møtet, tilstedeværelse under behandling av sak og fratreden etter votering
- å innarbeide en rutine for godkjenning av møtebok i form av en egen sak til behandling i de politiske utvalgene
- å etablere en rutine med å velge to representanter til å skrive under møteboka sammen med ordfører/hovedutvalgsleder på hvert enkelt møte i de politiske utvalgene
- å sikre at alle godkjente møtebøker blir offentliggjort.

## Litteraturliste

- ❖ LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) med kommentarer
- ❖ 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane H-2245 - «Hvordan holde orden i eget hus». Utgitt av Kommunal og regionaldepartementet i 15.12.2009
- ❖ KS om forholdet mellom politikk og administrasjon –Boken «Folkevalgt 2011 – 2015 i kommunene»<sup>24</sup>.
- ❖ «Møtereglement 2015-2019» for Surnadal kommune med «Retningslinjer for saksbehandling».
- ❖ «Retningslinjer for saksbehandling og kontrollrutinar i Surnadal kommune».
- ❖ Kommunens delegasjonsreglement
- ❖ «God forvaltningsskikk» - Norsk forvaltningsrett
- ❖ Forvaltningsrevisjonsrapport «Vedtaksoppfølging i Tønsberg kommune» - Deloitte, januar 2015.

---

<sup>24</sup> Kommuneforlaget 2011



## Vedlegg 1: Rådmannens hørings svar