

# Administrasjon og styring i Eidskog kommune

(Rapport – 13.9.19)



## 1 Forord

I det følgende fremgår rapporten for forvaltningsrevisjonsprosjektet om administrasjon og styring i Eidskog kommune knyttet til kommunens praktisering av offentleglova og forvaltningsloven i formannskap og kommunestyre og i kommunens offentlige postjournal. Rapporten ser også på om administrasjonen har etablert et system for oppfølging av vedtak i kommunestyret og rapportering tilbake til kommunestyret på status på vedtak som krever oppfølging fra administrasjonen.

I kapittel 1 vil leseren finne rapportens sammendrag. Her presenteres gjennomføringen av prosjektet i kortform samt våre funn og konklusjoner. Avslutningsvis fremgår også våre anbefalinger.

I kapitlene 2 til 7, fremgår prosjektbestillingen, prosjektets formål og aktualitet, avgrensninger i prosjektet, og metodene vi har benyttet for å fremskaffe de data vi har hatt behov for.

I kapittel 8, 9, og 10, fremgår selve forvaltningsrevisjonen med problemstillinger, revisjonskriterier, data og vurderinger.

I kapittel 11 og 12 finner leseren vår konklusjon og våre anbefalinger.

Kapittel 13 inneholder rådmannens uttalelse.

Deretter finner leseren referansene i kapittel 14 og en utledning av revisjonskriteriene i kapittel 15 og i kapittel 16 fremgår eksempler på protokoller som har behandlet saker der saksdokumentene har vært unntatt offentlighet.

Vi vil takke kontrollutvalget i Eidskog kommune for bestillingen, og håper den interesserte leser, kontrollutvalg, kommunestyret og administrasjon vil finne denne rapporten opplysende og til nytte for videre arbeid innenfor tematikken Eidskog kommune.

Løten, den 13.9.19.

Lina Kristin Høgås-Olsen

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Morten Alm Birkelid

daglig leder

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>FORORD</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>SAMMENDRAG</b>	<b>5</b>
2.1	KONKLUSJON	5
2.2	ANBEFALINGER	6
<b>3</b>	<b>BAKGRUNN FOR PROSJEKTET</b>	<b>7</b>
3.1	TIDLIGERE RAPPORTER	8
<b>4</b>	<b>FORMÅL</b>	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>AKTUALITET</b>	<b>11</b>
<b>6</b>	<b>AVGRENSNINGER</b>	<b>11</b>
<b>7</b>	<b>METODE FOR REVISJONEN</b>	<b>11</b>
7.1	DOKUMENTSTUDIER	11
7.2	INTERVJUER	11
<b>8</b>	<b>PROBLEMSTILLING 1, OPPFØLGING OG IVERKSETTING AV KOMMUNESTYREVEDTAK</b>	<b>12</b>
8.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	12
8.2	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1	12
8.3	FUNN	12
8.4	REVISORS VURDERING	14
<b>9</b>	<b>PROBLEMSTILLING 2, FORSVARLIG UTREDING AV SAKSFREMLEGG</b>	<b>15</b>
9.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	15
9.2	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2	16
9.3	FUNN	16
9.4	REVISORS VURDERING	17
<b>10</b>	<b>PROBLEMSTILLING 3 OPPFØLGING AV RAPPORT OM UNNTATT OFFENTLIGHET</b>	<b>18</b>
10.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	18
10.1.1	KOMMUNELOVENS BESTEMMELSER OM OFFENTLIGHET	18
10.1.2	OFFENTLEGLOVAS HOVEDBESTEMMELSER OM TAUSHETSPLIKT	20
10.1.3	FORVALTNINGSLOVENS HOVEDBESTEMMELSER OM TAUSHETSPLIKT	20
10.1.4	LOVVERKETS BESTEMMELSER OM MEROFFENTLIGHET	20

<b>10.2</b>	<b>REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 3</b>	<b>21</b>
<b>10.3</b>	<b>FUNN</b>	<b>21</b>
<b>10.4</b>	<b>REVISORS VURDERING</b>	<b>23</b>
<b>11</b>	<b>KONKLUSJON</b>	<b>25</b>
<b>12</b>	<b>ANBEFALINGER</b>	<b>26</b>
<b>13</b>	<b>RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE</b>	<b>27</b>
<b>14</b>	<b>REFERANSER</b>	<b>28</b>
<b>15</b>	<b>VEDLEGG - UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER</b>	<b>29</b>
<b>16</b>	<b>VEDLEGG - EKSEMPLER PROTOKOLLER</b>	<b>33</b>

Foto: Bildet er tatt fra Pixabay

## 2 Sammendrag

Kontrollutvalget i Eidskog kommune vedtok i møte den 9.5.19 å bestille en forvaltningsrevisjon rettet mot "Administrasjon og styring". Formålet med forvaltningsrevisjon var å undersøke om administrasjonens rutiner og praksis i forhold til å følge opp politiske vedtak fungerer, og om kommunen når den behandler saker i kommunestyre og formannskap forholder seg til kommuneloven, forvaltningsloven og offentleglova når saker legges fram, behandles og protokolleres.

I forvaltningsrevisjonen er følgende problemstilling besvart:

- Har administrasjonen noe system for oppfølging og iverksetting av kommunestyrets/formannskapets vedtak og blir vedtakene oppfylt og iverksatt?
- Er alle vesentlige saker som legges fram for kommunestyret/formannskapet tilstrekkelig utredet?
- Hvordan har administrasjonen fulgt opp rapporten om "Undersøkelse bruk av offentleglova i Eidskog kommune"?

### 2.1 Konklusjon

Vi kan trekke følgende punktvis konklusjoner i forvaltningsrevisjonsprosjektet «Administrasjon og styring i Eidskog kommune»:

#### Oppfølging av politiske vedtak

Administrasjonen i Eidskog kommune har etablert et transparent system og en rapportering til kommunestyre på oppfølging av både enkeltvedtak og budsjettvedtak som sikrer at politiske vedtak blir fulgt opp av administrasjonen. Rapportering i perioden 2016-2019 viser at kommunestyret ved hver tertialrapportering og i årsmelding har fått en statusoversikt som viser hvilke saker som er fulgt opp, er under arbeid og er gjennomført.

#### Om saker er tilstrekkelig utredet

Vi velger ikke å trekke noen klar konklusjon på om saker er tilstrekkelig utredet. Vi ser at kommunen har lagt til grunn en felles mal for saksfremstillinger til kommunestyre og formannskap mht hvilke forhold rådmann skal vurdere. Denne er ikke fulgt fullt ut i alle saker vi har testet i forhold til et bestemt kommunestyremøte. Det politiske flertallet har behandlet sakene, og etter vår vurdering er mekanismen dersom saken anses for dårlig utredet, at organet selv sender saken tilbake til rådmann til fornyet vurdering.

Imidlertid burde malen som skal legges til grunn for rådmanns saksfremstilling vært fulgt i alle saker, og ikke minst med en angivelse av om forholdet som skal vurderes er uaktuelt dersom dette er tilfelle.

### Praktisering av offentleglov og forvaltningslov i kommunestyret og formannskap

I vår undersøkelsen i 2017 konkluderte vi med at kommunens manglende praksis knyttet til lukking av møter med henvisning til kommuneloven og unnta saker i sin helhet fra offentlighet med henvisning til dokumentets innhold ikke er endret. Protokoller som foreligger fra formannskap og kommunestyret på nett mangler saker som er behandlet unntatt fra offentlighet. Etter vår vurdering utløser ikke dokumenter som er unntatt fra offentlighet at hele saken skal unntas fra offentlighet. Kommunens praksis på dette området er etter vår vurdering i strid med offentleglova og forvaltningsloven, samt at manglende henvisning til hjemmel for lukking av møter i protokoller fra møter er i strid med kommuneloven.

### Praktisering av offentleglova i kommunens offisielle postjournal på nett

Ved våre stikkprøver knyttet kommunens offentlige postjournal som ligger på nett er vår vurdering at kommunen har etablert en praksis og et system som er i tråd med offentleglova og forvaltningsloven.

## **2.2 Anbefalinger**

Revisor gir sine anbefalinger på bakgrunn av de vurderinger og konklusjoner som er gjort i revisjonsprosjektet.

Kommunens praksis knyttet til å håndtere saker som er unntatt fra offentlig i formannskap og kommunestyret er etter vår vurdering ikke i tråd med kommunelov, offentleglov og forvaltningslov.

Vi anbefaler kommunen å innhente en ekstern juridisk vurdering fra en ekspert på kommunelov, forvaltningslov og offentleglov som kan avklare om vår vurdering eller kommunens nåværende praksis er korrekt.

### 3 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til forskrift om kontrollutvalg av 15. juni 2004, skal kontrollutvalget påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon i samsvar med bestemmelsene i forskriften. Kontrollutvalget i Eidskog kommune vedtok i møte den, 23.03.17 (sak 24/2017) om å bestille en prosjektplan knyttet til forvaltningsrevisjon administrasjon og styring, som står som første prioritet i 2017. Prosjektet vil være videreføring av forundersøkelsen som er knyttet til åpenhet og offentlighet i kommunen. Kontrollutvalget gjennomførte bestillingen av prosjektet i møte den 18.5.2017 med følgende vedtak:

#### Kontrollutvalgets enstemmige vedtak

1. Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon for Eidskog kommune for 2017-2020 og vedtar oppstart av et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til *Administrasjon og styring*.
2. Prosjektet har følgende problemstillinger:
  - 1) Har administrasjonen noe system for oppfølging og iverksetting av kommunestyrets/formannskapets vedtak og blir vedtakene oppfylt og iverksatt?
  - 2) Er alle vesentlige saker som legges fram for kommunestyret/formannskapet tilstrekkelig utredet?
  - 3) Er kommunestyrets/formannskapets saksbehandling og vedtak i tråd med reglementer, lover og forskrifter?
  - 4) Blir saksframstillinger til kommunestyret/formannskap lagt frem på en forståelig måte?
3. Hvis det i løpet av gjennomgangen avdekkes andre problemstillinger som bør undersøkes nærmere, tas dette opp med kontrollutvalget.
4. Prosjektet gjennomføres innenfor en ressursramme på 250 timer og kontrollutvalget ber om at endelig rapport ferdigstilles og legges fram for kontrollutvalget innen 1.5.18.
5. Kontrollutvalget gir sekretariatet fullmakt til å følge opp prosjektet på vegne av utvalget. Hvis det er vesentlige endringer i forhold til tidsplanen eller andre forhold, legger sekretariatsleder saken fram for kontrollutvalget.

Grunnet ressursmessige prioriteringer begynte Hedmark Revisjon IKS sitt arbeid i juni 2018. Etter oppstartsmøte med rådmann ble det i kontrollutvalgets møte den vedtatt at prosjektet utsettes, da kommunen på den tid var i gang med en omorganisering og utarbeidelse av nye planer og rutiner som ville være relevant for prosjektet.

Prosjektet ble igjen behandlet i kontrollutvalget den 9.5.2019 der det ble reaktivert med enkelte endringer i problemsstillingen. Vedtaket var følgende:

### **Vedtak**

- 1) Kontrollutvalget bestiller gjenopptakelse av prosjektet Administrasjon og styring med følgende problemstillinger:
  - 1) Har administrasjonen noe system for oppfølging og iverksetting av kommunestyrets/formannskapetets vedtak og blir vedtakene oppfylt og iverksatt?
  - 2) Er alle vesentlige saker som legges fram for kommunestyret/formannskapet tilstrekkelig utredet?
  - 3) Hvordan har administrasjonen fulgt opp rapporten om «Undersøkelse Bruk av offentleglova i Eidskog kommune».
- 2) Det bestilte prosjektet om Innkjøp utsettes inntil videre.

## **3.1 Tidligere rapporter**

### **Forvaltningsrevisjon i 2008**

Glåmdal Revisjon IKS<sup>1</sup> gjennomførte i 2008 en tilsvarende gjennomgang i Eidskog kommune. Den gang hadde prosjektet følgende problemstillinger:

1. *Har administrasjonen noe system for oppfølging og iverksetting av kommunestyrets vedtak, og blir vedtakene oppfylt og iverksatt?*
2. *Er alle vesentlige saker som legges fram for kommunestyre tilstrekkelig utredet?*
3. *Er kommunestyrets saksbehandling og vedtak i tråd med reglementer, lover og forskrifter?*
4. *Blir saksframstillinger til kommunestyret lagt frem på en forståelig måte?*

Resultatet av prosjektet var følgende:

*«Vi konkluderer med at det innenfor noen av områdene vi har vurdert er identifisert et forbedringspotensial. Vi kan ikke utelukke at de svakheter som er påvist kan ha medført uheldige forhold og fremholder følgende:*

- *Saksutredningene kan, avhengig av sak, ha mangler ift. å fremstå som et fullstendig og godt beslutningsgrunnlag»*

Rapporten kom videre med følgende anbefalinger:

- *Det bør etableres en intern kontrollrutine i fm. saksutredning. Dette f eks i form av en sjekkliste med aktuelle momenter i forbindelse med saksutredning, med krav om gjennomgang/ diskusjon og signering sammen med leder. Maler for saksutredning/saksfremlegg bør videreutvikles med hensiktsmessige ledetekster, som "tvinger" saksbehandler til å ta stilling til og/eller foreta vurderinger som det ikke fokuseres på i dag. Vi tenker særlig på alternative vedtaksmuligheter og konsekvensutredninger.*

---

<sup>1</sup> Glåmdal Revisjon IKS ble slått sammen med Hedmark Revisjon IKS 1.1.14.



- a. *Eksempelvis kan finansiering gjerne beskrives på posteringsnivå. Det bør også være henvisning til relevante lovparagrafer i utredningene.*
- *Det bør vurderes å se nærmere på prosessene for saksutredning, med bl.a. gjennomgang av hvem som bør involveres når og hvordan tidsbruken skal fordeles for å bli ferdig i rett tid, f.eks. i f.m. konsekvensutredninger, slik at alle relevante personer/enheter kan få bidratt på en god måte.*
  - *Eventuelle svakheter i en saksutredning skal påpekes, ref "kommentarutgaven til kommuneloven" s 170 (se sitat i fotnote nr 2 side 4) og dette bør følges opp.*
  - *Det bør etableres rutiner for å sikre fullstendige saksmapper i arkiv og i Web Sak.*
  - *Dokumentasjon på kunngjøring av forskrifter bør gjennomgående registreres i Web Sak og oppbevares i saksmappe. Dette med tanke på at kunngjøringen er avgjørende for forskriftens gyldighet.*
  - *Det bør etter hvert vurderes om det er behov for å foreta enkelte justeringer i rutiner ift ny offentlighetslov som trer i kraft fra 2009.*
  - *Rutinene vedrørende etterlevelse av lovverket bør gjennomgås og forbedres. Vi tenker spesielt på "Lov om offentlige anskaffelser" og annet EØS regelverk (se nærmere omtale i kapittel 3.2.3). Dette gjelder ikke bare for Eidskog kommune, men også de foretak som Eidskog kommune er eiere av.*
  - *Generelt anbefaler vi at internt regelverk holdes oppdatert og at udokumenterte rutiner vurderes inkludert ved oppdatering.*

### **Undersøkelse i 2017**

Hedmark Revisjon IKS leverte 2017 en undersøkelse knyttet til bruk av offentleglova i Eidskog kommune. Resultatet av undersøkelsen viser at revisor vurderte at det i seks av 12 saker som kommunestyret behandlet som unntatt offentlighet i 2016, ikke var rom for å undra saken. Der ble videre skrevet følgende:

*«Eidskog kommune har i 2016 unntatt 12 saker som har vært behandlet i kommunestyret fra offentlighet.*

*I et utvalg av nærliggende kommuner (Kongsvinger, Sør-Odal og Nord-Odal) viser det seg at i samme periode disse kommunene behandlet 2 saker unntatt fra offentlighet i kommunestyret, og begge tilskrives fritak for verv og unntak i forhold til Offentleglova § 13, 1.ledd, jf fvl § 13 1.ledd nr 1.»*

Undersøkelsen kom med følgende anbefalinger:

- 1) Alle saker, selv om de unntas fra offentlighet, skal fremgår av (identifiseres i) innkalling og protokoll, jf Offentleglova § 16.
- 2) Kommunestyre og formannskap må i vedtak uttrykke at organet har besluttet å lukke møte med henvisning til aktuell lovbestemmelse, jf Kommunelovens § 31, jf Prop L 152 (2009-

2010), side 44. Organet skal gjennom en slikt vedtak tilkjenne at det sier seg enig/uenig i rådmannens vurdering av om møtet skal lukkes på grunn av at tausbelagte opplysninger/dokumenter/saksfremstillinger skal behandles.

- 3) Saksfremstillinger i kommunestyret bør i større grad formuleres slik at de ikke behøver å unntas offentlighet. I stedet unntas dokumenter som følger saken fra offentlighet i den grad det er nødvendig for å ivareta taushetsbelagte opplysninger, mens saksfremstilling og vedtak gjøres offentlig. Dette vil sikre større grad av meroffentlighet. Merinnsyn vil ikke omfattes saksfremstillinger/dokumenter/opplysninger som knytter seg til Offentleglova § 13 om taushetsplikt i lov eller i medhold av lov.

## 4 Formål

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å kartlegge og vurdere om administrasjonens arbeid med å utrede saker til politikerne er tilfredsstillende og om det er etablert rutiner for oppfølging av de folkevalgtes vedtak.

## 5 Aktualitet

Eidskog kommune har vært igjennom/ er i et omorganiseringsprosjekt som også omfatter endringer i rutiner knyttet til saksbehandling.

Eidskog kommune har også en relativt stor bruk av saker som blir unntatt offentlighet til behandling i kommunestyret og formannskap. Det er tidligere blitt levert en undersøkelse på området fra Hedmark Revisjon IKS, og det er usikkert på i hvilken grad anbefalingene derfra er fulgt opp.

## 6 Avgrensninger

Med hensyn til om administrasjonen har system for oppfølging og iverksetting av kommunestyrets vedtak, og om vedtakene blir oppfylt og iverksatt har vi valgt å se på inneværende valgperiode, dvs fra og med november 2015 til tidspunkt for når rapporten er avlagt.

## 7 Metode for revisjonen

### 7.1 Dokumentstudier

I prosjektet har vi analysert dokumentasjon som har vært offentlig tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Vi har og gjennomført dokumentstudier av rutinebeskrivelser og interne regelverk mm som vi har mottatt fra staben til rådmann.

### 7.2 Intervjuer

Vi har vurdert om det kunne være aktuelt å gjennomføre intervjuer med saksbehandlere i kommunen i forhold til å få en forståelse av deres kunnskap om offentleglova og forvaltningsloven. Vi har imidlertid konkludert med at dette vil dekkes via dokumentstudier som vi foretar i forhold til dokumenthåndtering mm i kommunens offisielle postjournalssystem som er tilgjengelig på nett og dokumenter som ligger tilgjengelig i forhold til møteavvikling i kommunestyret og i formannskapet, samt i forhold til den praksis som er etablert mhp innkalling, sakspapirer og protokoller fra kommunestyret og formannskap.

I tillegg ville to av tre måneder som revisor hadde til rådighet for å gjennomføre prosjektet bortfalle på grunn av rullerende ferieavvikling i kommunen i perioden 15.06-15.08, noe som ville bidra til at prosjektet ville bli forsinket ferdigstilling med en gjennomføring av intervjuer i perioden etter 15.08 og i tillegg midt opp i kommunevalgavvikling i kommunen.

## 8 Problemstilling 1, oppfølging og iverksetting av kommunestyrevedtak

### **Problemstilling 1:**

*Har administrasjonen noe system for oppfølging og iverksetting av kommunestyrets vedtak, og blir vedtakene oppfylt og iverksatt?*

### 8.1 Bakgrunnsinformasjon

Kommunestyret i Eidskog skal ved hver tertialrapportering ha en skriftlig statusrapportering fra rådmann på om vedtak i kommunestyret er fulgt opp og statusen på disse. Dette gjelder både budsjettsaker og delegerte saker til formannskap og rådmann.

### 8.2 Revisjonskriterier for problemstilling 1

- Administrasjonen bør ha rutiner som skal sikre at kommunestyrets vedtak blir iverksatt
- Administrasjonens systemer og rutiner bør klargjøre roller, ansvar og myndighet for å iverksetting av vedtak
- Administrasjonens systemer og rutiner for iverksetting av vedtak bør være formaliserte
- Administrasjonen skal ha god oversikt over vedtak som krever oppfølging
- Administrasjonen skal ha systemer og rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret om oppfølging av vedtak

### 8.3 Funn

Administrasjonen skal ha etablert en rutine som skal sikre at alle saker som er vedtatt i formannskapet og kommunestyret blir fulgt opp av saksbehandler. Saksbehandler som har jobbet med sakene har krav på seg mht å gi en av følgende tilbakemeldinger, gjennomført, under arbeid eller ikke påbegynt.

Status på saker som har vært behandlet i formannskap og/eller kommunestyret og som krever oppfølging, skal gis i tertial rapportering samt i kommunens årsmelding.

Ansvarlig for at denne rutinen fungerer, er politisk sekretær. Tilbakemeldingsfrister som er satt er januar, mai og september.

Budsjettets verbalpunkter som er grunnlag for vedtatt budsjett lages det en oversikt til ledergruppen og rådmannen. Disse tar stilling til hvem som skal følge opp sakene i administrasjonen

Økonomiavdelingen er tillagt oppgavene med å legge listene/oversiktene inn i tertialrapporteringene og årsrapporten.

Revisor har tatt en gjennomgang av tertialrapporteringer som har vært forelagt kommunestyret til behandling 2016-2019.

Kommunestyremøte	Tertialrapport/Årsmelding	Rapportert oppfølging vedtak kommunestyret <sup>2</sup>
KS 16.6.16	1.tertial 2016	Ja
KS 16.6.16	Årsmelding 2015	Ja
KS 18.10.16	2.tertial 2016	Ja
KS 15.6.17	1.tertial 2017	Ja
KS 15.6.17	Årsmelding 2016	Ja
KS 17.10.17	2.tertial 2017	Ja
KS 19.6.18	1.tertial 2018	Ja
KS 19.6.18	Årsmelding 2017	Ja
KS 23.10.18	2.tertial 2018	Ja
KS 19.6.19	1.tertial 2019	Ja
KS 19.6.19	Årsmelding 2018	Ja

Revisor har kontrollert om saker som fortsatt stod til oppfølging/uavklart i foregående rapportering var med i neste rapportering til kommunestyret.

Vi har gjennomgått rapporteringene f.o.m. 1.tertial 2016 t.o.m. 2.tertial 2018 mhp om de inneholder oversikter over saker som krever oppfølging av kommunestyret, i formannskap eller i administrasjonen som delegerte saker.

Rapportering i årsmeldingene har vi sett opp mot det som har vært omtalt i 2.tertialrapport.

Vi finner en rød tråd mellom saker som det rapporteres på i 1.tertialrapport, 2.tertialrapport og årsmeldingen når det gjelder både budsjettsaker og saker som er delegert til formannskap og administrasjon. Imidlertid ser vi at saker som står som under arbeid, uavklarte eller ikke påbegynte pr 31.12. i årsmeldingen, ikke alltid fremgår i rapporteringen 1.tertial påfølgende år. Dette gjelder budsjettsakene og ikke de delegerte sakene.

<sup>2</sup> Gjelder oppfølging budsjettvedtak inneværende år og delegerte økonomisaker til formannskap og administrasjon.

## 8.4 Revisors vurdering

Vår vurdering er at administrasjonen har etablerte et system for regelmessig faste rapporteringer til kommunestyret i tråd med det som er å anse som er en god internkontroll, jf Kommunelovens § 23.

Vi anbefaler at kommunen ser på om det er behov å få innarbeidet tydeligere uavklarte saker som rapporteres i årsmeldingen fra foregående år i 1.tertialrapportering påfølgende år når det gjelder budsjett.

## 9 Problemstilling 2, forsvarlig utredning av saksfremlegg

### Problemstilling 2

*Er alle vesentlige saker som legges fram for kommunestyret/formannskapet tilstrekkelig utredet?*

### 9.1 Bakgrunnsinformasjon

Ordføreren er ansvarlig for hvilke saker som settes på kartet i kommunestyret og formannskapet. Lederen i andre utvalg, med unntak av kommunestyrets komiteer, er ansvarlig for hvilke saker som fremmes for deres respektive organ.

Eidskog kommune praktiserer fullført saksbehandling, og rådmannen har ansvar for at de sakene som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Rådmannen innstiller på alle saker som administrasjonen forbereder for politisk behandling.

Saksutredningen skal omtale følgende forhold

1. Saksvurdering
2. Lovfortolkning
3. Konsekvenser
4. Konsekvenser for andre enheter i kommunen
5. Økonomi
6. Kommuneplan og Økonomiplan
7. Folkehelse
8. Alternative løsninger
9. Drøfting med tillitsvalgte

## 9.2 Revisjonskriterier for problemstilling 2

- Administrasjonen skal følge en standard mal for fullført saksbehandling som gjør at ni standard forhold skal vurderes i saker som kommunestyret skal behandle.

## 9.3 Funn

Vi har valgt teste alle saker som har vært til behandling i et helt tilfeldig valgt kommunestyre i løpet av inneværende valgperiode. Kriterier for utvalg var først årstall (2016,2017,2018,2019). Deretter var det et tilfeldig tall mellom 1 og 10 som skulle angi møtenummeret i kalenderåret.

Valget falt på 2018 og møte nr 8, dvs kommunestyremøtet som ble avholdt den 20.11.18.

Henvising til nr 1 til 9 tilsvarer punktene på forrige side som viser hvilke forhold som skal omtales i saksfremstillingen til rådmann:

Saksnr	Tittel	1	2	3	4	5	6	7	8	9	OK?
80/18	Godkjenning møteprotokoll	UA									
81/18	Referatsaker	UA									
82/18	Selskapsavtale GBI IKS	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
83/18	Samlokalisering brannstasjon og teknisk ute	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
84/18	Alvorlige hendelser utdanningsinstitusjon	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
85/18	Plan for arbeid med et godt skolemiljø	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
86/18	Vedtekter for Eidskog kommunale barnehage	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
87/18	Verdivurdering for grunnskoleopplæring	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
88/18	Avtale innkjøpsordning Kongsvinger	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
89/18	Stemmesteder og -tider	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
90/18	Framtidig svømmehall og aktivitetshall	Ja	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja
91/18	Tilskudd til Sør-Hedmark Næringshage 2019	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
92/18	Sommerjobb og aktivitet for barn og unge	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
93/18	Eierskapsmelding	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Ytterst til høyre fremgår vår vurdering av om det kan konkluderes på om saksfremstillingen har fulgt den mal som rådmann skal legges til grunn for fullført saksbehandling. Etter vår vurdering har prinsippene for fullført behandling blitt lagt til grunn i det som anses som tunge og prinsipielle saker, og mer fraværende i det som er mer kurante saker.



Vi har ikke vurdert om sakene er forsvarlig utredet faglig, siden det vil kreve en langt bredere gjennomgang enn det rammene for dette prosjektet tillater.

For øvrig vil det ligge til kommunestyrets flertall selv å ta stilling til om saken er forsvarlig utredet. Er ikke saken det, må kommunestyret utsette eller avvise saken.

#### **9.4 Revisors vurdering**

Saksfremstillingene er ikke konsekvente i forhold til den mal som skal legges til grunn for fullført saksbehandling. Saker som har vært med i vårt utvalg knyttet til møtet i november 2018 viser at sakene spenner fra å overhode ikke bruke malen til å bruke den fullt ut i forhold til de 9 forhold som skal vurderes.

## 10 Problemstilling 3 oppfølging av rapport om unntatt offentlighet

### Problemstilling 3:

*Hvordan har administrasjonen fulgt opp rapporten om «Undersøkelse Bruk av offentleglova i Eidskog kommune»*

### 10.1 Bakgrunnsinformasjon

#### 10.1.1 Kommunelovens bestemmelser om offentlighet

Av kommunelovens § 30, 1.ledd, fremgår det at folkevalgte organer behandler sine saker og treffer sine vedtak i møter.

Videre fremgår det av samme paragraf 4.ledd at dersom det treffes avgjørelse om at et møte skal holdes for lukkede dører, skal avgjørelsen føres i møteboken og hjemmelen for avgjørelsen skal framgå.

I Kommuneloven § 31 om møteoffentlighet fremgår bestemmelser som regulerer når et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte. I utgangspunktet har enhver rett til å overvære møtene i folkevalgte organer, men et folkevalgt organ skal veda å lukke et møte når:

- det foreligger lovbestemt taushetsplikt (§31, 2.ledd), jf også Off.lov § 13.
- det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold (§ 31, 3.ledd)
- når hensynet til personvern krever det (§31, 4.ledd)
- når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier, og det vil komme fram opplysning i møtet som kunne vært unntatt offentlig innsyn etter lov 19.mai 2006 nr. 16 (offentleglova) dersom de hadde stått i et dokument (§ 31, 5.ledd)

Møteoffentlighet i folkevalgte organer er fastslått som et alminnelig prinsipp og utgangspunkt, slik at det er unntak fra dette som krever særskilt hjemmel, vedtak og begrunnelse.

Det har vært omdiskutert om en beslutning om at et møte, eller del av et møte skal holdes for lukkede dører, er en «avgjørelse» som vil kunne bringes inn for fylkesmannen etter reglene om lovlighetskontroll i kommunelovens § 59. Det er gjort en tilføyelse i en ny andre setning i § 59 nr 1 at reglene om lovlighetsklage gjelder også her. Imidlertid vil brudd på reglene om at møter skal holdes

for åpne dører, neppe føre til ugyldighet av vedtak som er truffet i det lukkede møte. Det er vanskelig å tenke seg situasjoner hvor det kan sannsynliggjøres at en feil med hensyn til å holde dørene åpne kan gi bestemmende innflytelse på vedtakets innhold, slik det i alminnelighet kreves for saksbehandlingsfeil. Selv om plikten til å lukke møtet følger direkte av lov, skal det treffes et formelt vedtak om lukking, jf Prop 152 L (2009-2010) s 44.

Foreligger det taushetsplikt, vil organet ikke bare ha rett, men også plikt, til å lukke dørene. Retten og plikten til å stenge et møte på grunn av vern av taushetsbelagte opplysninger, gjelder bare så lenge taushetsplikten fortsatt er aktuell. Hvis de som opplysningene angår, ber om eller samtykker i at møtet holdes for åpne dører, er det nærliggende å oppfatte dette som et samtykke til at disse gjøres kjent, slik at taushetsplikten bortfaller etter forvaltningslovens § 13a nr 1.

Rett og plikt til å stenge møtet omfatter bare den saken eller den delen av saken som nødvendiggjør at slike opplysninger trekkes inn i debatten.

Når det gjelder bestemmelsene om personvern går disse lenger enn det reglene for taushetsplikt krever. Det kan for eksempel være behov for å lukke dørene i saker hvor det er nærliggende å anta at det vil bli ført en nærgående debatt om enkeltpersoners personlige egenskaper og bakgrunn, uten at dette i og for seg innebærer avdekking av taushetspliktbelagte opplysninger. Her er det altså bare en rett, ikke en plikt, for organet til å lukke møtet.

I § 31 nr 3 første setning, slik den lød før revisjonen av kommuneloven i 2011, var det også gitt adgang til å lukke møtet av hensyn til tungtveiende private interesser. Dette gjelder ikke lenger nå. Offentlige interesser som anføres for lukking av møtene nå, må bære saklige, legitime og allmenne offentlige interesser, og ikke hensyn til politisk bekvemmelighet eller ønske om å beskytte seg mot kritikk. Begrunnelse for lukking vil typisk knytte seg til forretningsmessige forhold, men det kan også være spørsmål om å søke å skjerme opplysninger om for eksempel offentlige kontroll- og inspeksjonsrutiner. Et ønske om skjerming vil ikke kunne begrunne lukking hvis ikke man finner en hjemmel i offentleglova som ville gitt adgang til å skjerme konkrete opplysninger med dette innhold hvis de fantes i et saksdokument.

Det forhold at saksdokumenter til et møte eller i en sak er unntatt fra offentlighet, vil ikke i seg selv kunne tjene som begrunnelse for å lukke dørene. Som alminnelig utgangspunkt vil et dokument som er unntatt fra offentlighet, bli offentlig når det legges fram som en del av saksframlegget til vedkommende folkevalgte organ, se forvaltningsloven § 18, siste avsnitt. Selv om så ikke skjer, vil det ikke være adgang til å lukke møtet med den begrunnelse at det vil kunne komme fram opplysninger om den interne saksbehandlingen som ville kunne bli skjermet for dokumentinnsyn i medhold av offentleglova §§ 14-16.

For øvrig skal alltid avstemming om at møte skal lukkes eller ikke, skje i åpent møte.

### 10.1.2 Offentleglovas hovedbestemmelser om taushetsplikt

Av § 13 i offentleglova fremgår det at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller medhold av lov, er unntatt fra innsyn.

I tillegg inneholder §§ 14-15 bestemmelser om taushetsplikt.

Av § 14 fremgår det at dokument som er utarbeidet for egen saksforberedelse (organinterne dokument) kan et organ gjøre unntak fra innsyn for dokumentet som organet har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse.

Imidlertid gjelder ikke dette et dokument eller del av et dokument som inneholder den endelige avgjørelsen til organet i en sak.

Av § 15 fremgår det at når det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser, kan organet gjøre unntak fra innsyn for dokument som organet har innhentet fra et underordnet organ til bruk i den interne saksforberedelsen sin. Det samme gjelder dokumenter som inneholder råd om og vurderinger av hvordan et organ bør stille seg i en sak, og som organet har innhentet til bruk for den interne saksforberedelsen sin, når det nødvendig av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentlige sine interesser i saken.

### 10.1.3 Forvaltningslovens hovedbestemmelser om taushetsplikt

Av Forvaltningslovens § 13 fremgår det at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1) noens personlige forhold,
- 2) eller tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessige betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår

Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.

### 10.1.4 Lovverkets bestemmelser om meroffentlighet

Kommuneloven § 4 andre punktum inneholder i dag en bestemmelse om at kommunene skal legge forholdene best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltningen. Bestemmelsen innebærer ikke noen utvidet innsynsrett utover det som følger av offentlighetsloven. Bestemmelsen kan heller ikke sies å være noen direkte pliktbestemmelse, da den ifølge forarbeidene til gjeldende kommunelov kun er en særskilt oppfordring om å praktisere meroffentlighetsreglene på en romslig

måte.

Offentleglova § 11 stiller krav til at organet skal vurdere merinnsyn. Bakgrunn for dette er at alle unntaksreglene i offentliglova, utenom § 13 om unntak for opplysninger som underlagt taushetsplikt, er «kan-regler», noe som betyr at det er gitt anledning, ingen plikt, til å gjøre innsyn for dokumenter eller opplysninger. I § 11 er det presisert at organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

## 10.2 Revisjonskriterier for problemstilling 3

- I behandlingen av alle saker som er unntatt offentligheten skal det komme klart frem av vedtaket hvilken lov paragraf som er brukt som begrunnelse
- Det bør i større grad etterstrebedes å ha mer åpenhet i de saker som kommunestyret og formannskap behandler

## 10.3 Funn

I 2017 ble det levert en undersøkelse knyttet til bruk av offentliglova i saker som ble behandlet i kommunestyret.

Undersøkelsen kom med 3 anbefalinger, se side 9 mfl.

For å undersøke om praksis er videreført eller endret siden undersøkelsesrapporten ble behandlet i kontrollutvalget, har vi vurdert saker som har vært til behandling i formannskapet og kommunestyret i 1. halvår 2019.

### Formannskapsmøter 1. halvår 2019

Møtedato	Saksnummer	Antall saker	Herav antall saker hvor saksdokumenter og protokoll er unntatt offentlighet	Saker som etter revisors vurdering sakspapirer skulle vært unntatt offentlighet, men protokoll skulle vært offentlig
9.1.19	1-2	2	0	0
29.1.19	3-10	8	2	2
15.2.19	11	1	0	0
27.2.19	-	-	-	-
12.3.19	12-21	10	2	2
2.4.19	22-34	13	9	9
7.5.19	38-48	12	4	4
28.5.19	49-57	9	0	0
6.6.19	58-71	14	0	0
19.6.19	72-75	4	1	1

Av godkjente protokoller fra formannskapet om ligger på kommunens hjemmeside fremgår ikke sakene som er unntatt fra offentlighet. Selv om plikten til å lukke møte følger direkte av lov, jf KL § 30 4.ledd, skal det det treffes et formelt vedtak om lukking, jf Prop L 152 (2009-2010), side 44.

Kommunen unntar de fleste saker fra offentlighet med henvisning til Offentlegloven § 13, 1.ledd og fvl § 13, 1.ledd nr 2, dvs at Eidskog kommune har valgt å unnta saken fra offentlighet med henvisning til at dokumentene inneholder opplysninger av personlig hensyn eller drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessige betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår. I søknader om økonomisk støtte o.l vises det til bestemmelsene om drifts- eller forretningsforhold. I saker om fritak fra eiendomsskatt vises det til bestemmelsene om personlige forhold.

Sakene burde etter vår vurdering ikke vært unntatt offentlighet. Saksfremstillingen kunne vært formulert slik at saken kunne identifiseres med f.eks. hvem som søkte om hvilke beløp til støtte ved nyetablering mm og hvilket beløp de dreide seg om, uten å røpe forretningsideer el. som var grunnlag for søknaden, mens dokumenter som fulgte vedlagt saken kunne unntas helt eller delvis iht Off.loven/Forvaltningsloven § 13. 1.ledd og eller 2.ledd.

Tilsvarende kunne søknader om fritak for eiendomsskatt identifiseres med gårds- og bruksnummer og årsaken til søknad om fritak f.eks. når det gjaldt søknader om redusert eiendomsskatt på grunnlag av teknisk feiltaksering. Søknader som skyldes søkers økonomiske forhold måtte selvfølgelig unntas i den grad det anses som nødvendig for å beskytte søkers identitet. Henvisning til gårds- og bruksnummer ville etter vår vurdering anonymisere søker i tilstrekkelig grad i forhold til taushetsbestemmelsene om personlige forhold.

#### Kommunestyremøter 1. halvår 2019

Møtedato	Saksnummer	Antall saker	Herav antall saker hvor saksdokumenter og protokoll er unntatt offentlighet	Saker som etter revisors vurdering sakspapirer skulle vært unntatt offentlighet, men protokoll skulle vært offentlig
5.2.19	1-15	15	0	0
19.3.19	16-24	9	0	0
2.4.19	25-31	7	0	0
9.4.19	32	1	0	0
14.4.19	33-51	18	10	10
13.6.19	-	-	-	-
19.6.19	52-78	28	1	1

10 av 11 saker i kommunestyret er saker knyttet til fritak for eiendomsskatt der verken saksfremstilling, sakspapirer og protokoll er tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Etter vår vurdering burde det her, som i formannskapet, være mulig å unnta kun sakspapirene fra offentlighet med henvisning til offentleglova og forvaltningslovens § 13, og så ha en saksfremstilling, forslag til vedtak og en protokoll som er offentlig.

Den siste saken gjelder overdragelse av aksjer. Også denne kunne etter vår vurdering vært håndtert som fritakssakene knyttet til eiendomsskatt. I alle 11 sakene kunne møtene lukkes dersom det måtte henvises til taushetsbelagte opplysninger i dokumentene i debatten i møtet. Protokollen fra kommunestyremøtet skulle da vist hvilke saker det ble lukket, og med en referanse til KommuneLovens § 31, 5.ledd.

I tillegg har vi sett på kommunens praksis knyttet til journalføring av inn- og utgående post i juli og august 2019.

#### Postliste - journalført korrespondanse juli 2019 - uke 27

Dato	Totalt antall journalføringer	Herav unntatt offentlighet	Herav vurdert som feilaktige
1.7.19	28	9	0
2.7.19	23	7	0
3.7.19	14	9	0
4.7.19	10	6	0
5.7.19	52	38	0

#### Postliste - journalført korrespondanse august 2019 - uke 35

Dato	Totalt antall journalføringer	Herav unntatt offentlighet	Herav vurdert som feilaktige
26.8.19	30	8	0
26.8.19	11	4	0
26.8.19	4	0	0
26.8.19	26	14	0
26.8.19	16	7	0

Korrespondanse inn- og ut som er unntatt fra offentlighet gjelder saker knyttet søknad på stillinger, konsesjonsfritak, gjeldsforhold, tilsynssaker og søknader om plass i skole, redusert foreldrebetaling, tvangssalg og søknader om fritak eiendomsskatt. Unntakene som er gjort i forhold til offentlighet er hjemlet i Off.Lov § 13, 1.ledd og forvaltningslovens § 13 1.ledd personlige forhold, evt 2.ledd i saker av forretningsmessige karakter.

## 10.4 Revisors vurdering

Av kommunelovens § 23 fremgår det at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Rådmann skal etter vår vurdering da også påse at de saker som legges frem for formannskap og kommunestyre er korrekt behandlet i forhold til bestemmelsene i offentleglova og forvaltningslovens bestemmelser om å ivareta taushetsplikt.

Etter vår vurdering burde vedtakene i formannskapssakene som nå ikke fremgår av protokollen fra møtene på hjemmesiden til kommunen, vært offentlige. Videre skulle selve møtene når disse sakene ble behandlet vært lukket, og det skulle fremgå av protokollen fra møtet enten innledningsvis eller av protokollen knyttet til den enkelte sak. Tilsvarende tilsier sakenes karakter at det burde også være mulig i saksfremstillingen til rådmann og i forslag til vedtak å gi disse en utforming og innhold som gjorde at de ikke kom i strid med Offentleglova og Forvaltningslovens § 13.

Eksempel på offentlige protokoller i sak om støtte fra næringsfond:

*Rådmann tilrår at søker AS Nyetablering tilgodeses med en støtte på kr 50 000 fra kommunens næringsfond i 2019.*

Eksempel på offentlig protokoll i sak om søknad om fritak for eiendomsskatt:

*Klagen avslås.*

*Begrunnelse: Klagers gode økonomiske situasjon tilsier i henhold til lovteksten at nedsettelse eller ettergivelse av eiendomsskatt for 2019 ikke kan innvilges.*

Se forøvrig offentlige protokoller fra hhv næringsfond og klagenemnd for eiendomsskatt i Trysil kommune, som kan overføres til bruk i sakspapirer og protokoll fra et formannskaps- eller kommunestyremøte.

Vi kan ikke se at kommunen har lagt om praksis mht hvordan de håndterer saksdokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger i formannskap og kommunestyret i 1.halvår 2019 sammenlignet med det som var funnene i 2016.

Kommunens rutiner mhp å unnta dokumenter i postjournalen som er taushetsbelagte vurderes å være i samsvar med regelverket i de to tilfeldige ukene som er grunnlag for vår stikkprøvekontroll.



## 11 Konklusjon

### Oppfølging av politiske vedtak

Administrasjonen i Eidskog kommune har etablert et system og en rapporteringsløsning til kommunestyre på oppfølging av både enkeltvedtak og budsjettvedtak som sikrer at politiske vedtak blir fulgt opp av administrasjonen. Rapportering i perioden 2016-2019 viser at kommunestyret ved hver tertialrapportering og i årsmelding har fått en statusoversikt som viser hvilke saker som er fulgt opp, er under arbeid og er gjennomført.

Rådmann anbefales om å ta stilling til om det i første statusrapportering til kommunestyret påfølgende år bør tydeligere fremgå hvilke saker som var uavklart i siste rapportering foregående år, og status på disse ved rapportering 1.tertial.

### Om saker er tilstrekkelig utredet

Vi velger ikke å trekke noen klar konklusjon på om saker er tilstrekkelig utredet. Vi ser at kommunen har lagt til grunn en felles mal for saksfremstillinger til kommunestyre og formannskap mhp hvilke forhold rådmann skal vurdere. Denne er ikke fulgt fullt ut i alle saker vi har testet i forhold til et bestemt kommunestyremøte. Det politiske organet har behandlet sakene, og etter vår vurdering er mekanismen dersom saken anses for dårlig utredet, at organets flertall selv sender saken tilbake til rådmann til fornyet vurdering.

Imidlertid burde malen som skal legges til grunn for rådmanns saksfremstilling vært fulgt i alle saker, og ikke minst med en angivelse av om forholdet som skal vurderes er uaktuelt dersom dette er tilfelle.

### Praktisering av offentleglov og forvaltningslov i kommunestyret og formannskap

I vår undersøkelsen i 2017 konkluderte vi med at kommunens manglende praksis knyttet til lukking av møter med henvisning til KommuneLOVEN og det å unnta saker i sin helhet fra offentlighet med henvisning til dokumentets innhold ikke er endret. I protokoller som foreligger fra formannskap og kommunestyret på nett mangler all informasjon om saker som er behandlet unntatt fra offentlighet. Etter vår vurdering utløser ikke dokumenter som er unntatt fra offentlighet at hele saken skal unntas fra offentlighet. Kommunens praksis på dette området er etter vår vurdering i strid med offentleglova og forvaltningsloven, samt at manglende henvisning til hjemmel for lukking av møter i protokoller fra møter er i strid med kommuneloven.

### Praktisering av offentleglova i kommunens offisielle postjournal på nett

Ved våre stikkprøver knyttet kommunens offentlige postjournal som ligger på nett er vår vurdering at kommunen har etablert en praksis og et system som er i tråd med offentleglova og forvaltningsloven.

## 12 Anbefalinger

Basert på ovenstående informasjon, drøfting og konklusjon, har vi følgende anbefalinger:

Kommunens praksis knyttet til å håndtere saker som er unntatt fra offentlig i formannskap og kommunestyret er etter vår vurdering ikke i tråd med kommuneloven, offentleglova og forvaltningsloven.

Dersom administrasjonen ikke er enig i våre vurdering, anbefaler vi kommunen å innhente en ekstern juridisk vurdering fra en ekspert på kommunelov, forvaltningslov og offentleglova som kan avklare om vår vurdering eller kommunens nåværende praksis er korrekt.

## 13 Rådmannens høringsuttalelse (mottatt på e-post den 17.9.19 iht avtale)

Rapporten fra Hedmark Revisjon IKS tar for seg tre problemstillinger som belyser utvalgte forhold knyttet til undersøkelse om rutiner og praksis i forhold til å følge opp politiske vedtak fungerer, og om kommunen - når den behandler saker i kommunestyre og formannskap - forholder seg til kommuneloven, offentleglova og forvaltningsloven når saker legges frem, behandles og protokolleres.

Rådmannen sier seg enig i hovedkonklusjonene, og er meget tilfreds med hovedinntrykket i rapporten, og spesielt bekreftelsen Hedmark Revisjon IKS gir ift både system og rutiner for oppfølging av vedtak, rapportering på vedtak, saksutredning og postjournalføring.

Hedmark Revisjon IKS sine funn samsvarer også godt med de tema som allerede er identifisert som utfordringer. Disse vil administrasjonen følge opp. Rådmannen har allerede - under pågående organisasjonsutvikling - tydeliggjort tiltak som skal bidra til å heve kompetanse og skape enda mer ensartethet i saksbehandlingen. Som for eksempel nye retningslinjer for fullført saksbehandling. Disse retningslinjene er under slutføring, og dessverre ikke hensyntatt i denne rapporten.

Hedmark Revisjon IKS konkluderer med at kommunen har etablert et transparent system og rapportering til kommunestyre på oppfølging av både enkeltvedtak og budsjettvedtak, som sikrer at politiske vedtak blir fulgt opp av administrasjonen. Vi skal også videreutvikle rutiner for at budsjettsaker som ikke er avklart eller er under oppfølging i årsrapporten blir med i rapportering påfølgende år. Dette skal vi jobbe med for å få innført i våre rutiner.

Hedmark Revisjon IKS konkluderer ift utredning av saker at kommunestyret og formannskapet selv sender disse tilbake for mer utredning dersom behov for dette. Administrasjonen får ytterst sjelden saker i retur.

Det påpekes imidlertid at *malen* i saksutredningen ikke alltid blir fylt ut. Grunnen til dette er at ikke alle punktene i malen er *relevante* for saken, og derfor logisk utelates. Saksbehandlere kan nok uansett bli flinkere til å fylle ut alle tema med for eksempel «ikke aktuelt», slik at det tydeliggjøres at dette er vurdert.

Rådmannen vil vurdere om malen kan revideres, som del av slutføringen av nye retningslinjer for fullført saksbehandling.

Hedmark Revisjon IKS utarbeidet rapport i mars 2017 om offentleglova i kommunestyre og formannskapet i Eidskog kommune. Rådmannen vil ettergå denne rapporten og inkludere denne i sin samlede oppfølging.

I vår kommune skal det anføres hvilken og korrekt lovhjemmel som anvendes for å lukke et møte og unnta sak fra offentlighet. I tillegg at det tilstrebes protokoller som er offentlige.

Dette er også et punkt som nye retningslinjer for fullført saksbehandling vil understreke betydningen av, og henstille alle saksbehandlere om å følge opp. Oppdatering på kunnskap kan derfor settes i system, spesielt med tanke på at vi er sårbare ved jevnlig utskiftinger av personell. Det vil vurderes en årlig opplæringsrunde på temaet.

Rådmannen merker seg at Hedmark Revisjon IKS uttrykker «burde» og «kunne», og ikke «skulle», ift disse saker. Dette underbygger også vår oppfatning om at dette er et tema det ikke er grunnlag for å konkludere eksakt på.

Vi skal uansett ta Hedmark Revisjon IKS' funn og synspunkter med oss i det videre arbeidet og i størst mulig grad unngå tvil om disse forhold for fremtiden.

## 14 Referanser

Kommuneloven. 1992 , Lov om kommuner og fylkeskommuner. Oslo Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Forvaltningsloven. 1967. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

*Forvaltningsforskriften*, 2006 Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet

Offentleglova, 2006, *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet

*Offentlegforskriften*. 2008 Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet

Rettleiar til offentleglova, Justis- og beredskapsdepartementet

Nettsteder:

[www.eidskog.kommune.no](http://www.eidskog.kommune.no)

## 15 Vedlegg - Utledning av revisjonskriterier

Her presenterer vi grunnlaget for de revisjonskriterier vi anvender i forvaltningsrevisjonen av administrasjon og styring i Eidskog kommune.

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til.

Ved utledning av revisjonskriterier har revisjonen tatt utgangspunkt i lovverk med forskrift samt nasjonale veiledninger og rundskriv. Kildene omtales ytterligere under de enkelte problemstillinger.

Av hensyn til revisjonens omfang, kan det bli aktuelt å avgrense hva vi undersøker, og vi vil derfor ikke nødvendigvis foreta vurdering av samtlige av de fremsatte kriterier.

### Bakgrunn

I henhold til kommuneloven § 77 fjerde ledd skal kontrollutvalget påse at det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen. Kontrollutvalget i Eidskog kommune bestilte prosjektet i møte den 9.5.2019 med følgende problemstillinger:

- 1. Har administrasjonen noe system for oppfølging og iverksetting av kommunestyrets vedtak, og blir vedtakene oppfylt og iverksatt?*
- 2. Er alle vesentlige saker som legges fram for kommunestyret/formannskapet tilstrekkelig utredet*
- 3. Hvordan har administrasjonen fulgt opp rapporten om «Undersøkelse Bruk av offentleglova i Eidskog kommune»*

### Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/ formålstjenlig/effektivt.

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innsamlede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være på området, danner kriteriene også utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

Det er utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Pasient og brukerrettighetsloven
- Helse og omsorgstjenesteloven
- Forvaltningsloven

- NOU 2016:17 På lik linje

## Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

*Har administrasjonen noe system for oppfølging og iverksetting av kommunestyrets vedtak, og blir vedtakene oppfylt og iverksatt?*

Det kan være vanskelig for politikerne i kommunestyret å ha tilstrekkelig informasjon om hvorvidt kommunestyrets vedtak om ikke administrasjonen jevnlig rapporterer om status for iverksetting. Det vil derfor være fordelaktig om kommunen har et overordnet system og rutiner som sikrer god oversikt over status for oppfølging av kommunestyrets vedtak. I kommunens **delegasjonsreglement, har ikke mottatt, kan sikkert bruke her hvis det står noe relevant.**

I KS sitt idéhefte om rådmannens internkontroll heter det at rapporteringen bør omfatte status for vedtak, samt en oppsummering av oppfølging og gjennomføring av politiske vedtak. Krav til hva administrasjonen skal rapportere i årsberetningen fremgår av kommunelovens § 48 nr. 5<sup>3</sup>. Kommunestyret kan videre vedta at administrasjonen innen en gitt tidsfrist skal rapportere om status for iverksetting av vedtak. I tillegg til et overordnet system for oversikt for status på iverksetting av alle vedtak, bør kommunen derfor ha et system som sikrer tilbakemelding på det enkelte vedtak når kommunestyret bestiller det.

Som nevnt er utgangspunktet at kommunestyrets vedtak at administrasjonen skal iverksette så snart som mulig, eller innen den frist som eventuelt er satt av kommunestyret. Dersom en frist ikke følger vedtaket, må det altså være opp til administrasjonen å prioritere innenfor tilgjengelige ressurser. Det kan dog være flere årsaker til at enkelte vedtak ikke kan bli iverksatt som folkevalgte ønsker, for eksempel på grunn av uforutsette forhold, endrede økonomiske betingelser eller at vedtaket ikke er fundert i gjeldende lover og regler. I tilfeller hvor vedtaket ikke lar seg iverksette, skal administrasjonen gi beslutningstakerne tilbakemelding slik at vedtaket eventuelt kan endres.

## Revisjonskriterier for problemstilling 1

- **Administrasjonen bør ha rutiner som skal sikre at kommunestyrets vedtak blir iverksatt**
- **Administrasjonens systemer og rutiner bør klargjøre roller, ansvar og myndighet for iverksetting av vedtak**

<sup>3</sup> Kommuneloven § 48 nr. 5: I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten. Det skal redegjøres for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i fylkeskommunen eller kommunen. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt, og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å hindre forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven, samt for å fremme formålet i diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og diskrimineringsloven om seksuell orientering.

- **Administrasjonens systemer og rutiner for iverksetting av vedtak bør være formaliserte**
- **Administrasjonen skal ha god oversikt over vedtak som krever oppfølging.**
- **Administrasjonen skal ha systemer og rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret om oppfølgingen av vedtak**

## Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

*Er alle vesentlige saker som legges fram for kommunestyret/formannskapet tilstrekkelig utredet*

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt (Kommuneloven § 23 nr. 2).\*)

”Det er tale om et helhetlig sjefsansvar for forsvarlig saksforberedelse og administrasjon. Alle saker som legges fram for folkevalgte organer av administrasjonen, legges fram av administrasjonssjefen eller på hans eller hennes vegne” (Ot.prp. nr. 42, 1991-92: 277).

Vi velger å ta utgangspunkt i kommunens egen mal for hvilke 9 punkter som skal vurderes i forhold til alle sakker som rådmann (administrasjonssjef) legger fram for formannskap og kommunestyret til politisk behandling, dvs om følgende forhold er omtalt/vurdert:

1. Saksvurdering
2. Lovfortolkning
3. Konsekvenser
4. Konsekvenser for andre enheter i kommunen
5. Økonomi
6. Kommuneplan og økonomiplan
7. Folkehelse
8. Alternative løsninger
9. Drøftinger med tillitsvalgte

## Revisjonskriterier for problemstilling 2

Med bakgrunn i de overnevnte utdrag fra lov og forskrift har revisor utledet følgende konkrete revisjonskriterier:

- **Alle saker som legges frem for kommunestyret skal være forsvarlig utredet, dvs at pkt 1-9 er omtalt i saksutredningen til rådmann**

## Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

*Hvordan har administrasjonen fulgt opp rapporten om «Undersøkelse Bruk av offentleglova i Eidskog kommune»*

### Revisjonskriterier for problemstilling 3

Revisjonskriteriene til denne problemstillingen tar utgangspunkt i de anbefalinger som undersøkelsen «*Bruk av offentleglova i Eidskog kommune*».

Anbefalingen er følgende:

- 4) Alle saker, selv om de unntas fra offentlighet, skal fremgår av (identifiseres i) innkalling og protokoll, jf Offentleglova § 16.
- 5) Kommunestyre og formannskap må i vedtak uttrykke at organet har besluttet å lukke møte med henvisning til aktuell lovbestemmelse, jf KommuneLovens § 31, jf Prop L 152 (2009-2010), side 44. Organet skal gjennom en slikt vedtak tilkjennegi at det sier seg enig/uenig i rådmannens vurdering av om møtet skal lukkes på grunn av at tausbelagte opplysninger/dokumenter/saksfremstillinger skal behandles.
- 6) Saksfremstillinger i kommunestyret bør i større grad formuleres slik at de ikke behøver å unntas offentlighet. I stedet unntas dokumenter som følger saken fra offentlighet i den grad det er nødvendig for å ivareta taushetsbelagte opplysninger, mens saksfremstilling og vedtak gjøres offentlig. Dette vil sikre større grad av meroffentlighet. Merinnsyn vil ikke omfattet saksfremstillinger/dokumenter/opplysninger som knytter seg til Offentleglova § 13 om taushetsplikt i lov eller i medhold av lov.

### Revisjonskriterier for problemstilling 3

- I behandlingen av alle saker som er unntatt offentligheten skal det komme klart frem av vedtaket hvilken lovparagraf som er brukt som begrunnelse
- Det bør i større grad etterstrebes å ha mer åpenhet i de saker som kommunestyre og formannskap behandler.



## 16 Vedlegg - Eksempler protokoller



### TRYSIL KOMMUNE

#### MØTEPROTOKOLL

---

<b>Utvalg:</b>	Fondsstyret
<b>Møtested:</b>	Kommunestyresalen, Trysil rådhus
<b>Dato:</b>	26.03.2019
<b>Tidspunkt:</b>	13:15 – 14.40

---

#### Følgende medlemmer møtte:

Navn	Funksjon	Parti	Vara for
Erik Sletten	Ordfører	SP	
Knut Løken	Varaordfører	H	
Anders Nyhuus	Medlem	H	
Randi Sætre	Medlem	AP	
Even Eriksen	Medlem	AP	
Stein Bogsveen	Medlem	AP	
Marit Nyhuus	Medlem	SV	
Per Hagebakken	Varamedlem	SP	Linn Rundfloen
Ole André Storsnes	Varamedlem	SP	Liz Bjørseth

#### Følgende fra administrasjonen møtte:

Navn
Rådmann Jan Sævig
Protokollfører Gro Svarstad

#### I tillegg protokolleres:

Stein Bogsveens spørsmål om protokoll og spørsmål i hovedutvalg for forvaltning og teknisk drift ble videresendt til kommunalsjef Bjørn Myhre.

Randi Sætre og Per Hagebakken fikk permisjon kl. 14.35 mot slutten av næringsjefens orientering.

**SAKSLISTE:**

<b>Saksnr</b>	<b>Innhold</b>
PS 19/1	Referatsaker
RS 19/1	Protokoll fra møte i fondsstyret 27.11.2018
RS 19/2	Bærekraftig reisemål -Remerking og finansiering av kontrollen
PS 19/2	Kraftfondet: Oversikt over bruk av midler pr 01.01. 2019
PS 19/3	Trysil og Engerdal som internasjonale bærekraftige reisemål - ny behandling endrede forutsetninger
PS 19/4	Zyberia AS - tilskudd fra kraftfondet 2019
PS 19/5	Kraftfondet 2019: Søknad fra Mali Romestrand om tilskudd til gjennomføring av markedsaktiviteter og utvikling av forretningsplan

Underskrift leder:

-----

**PS 19/1 Referatsaker****Behandling i Fondsstyret - 26.03.2019:**

Protokoll fra møte i fondsstyret 27.11.2018 ble enstemmig godkjent. Øvrig referatsak ble tatt til orientering.

**Vedtak i Fondsstyret - 26.03.2019:**

Protokoll fra møte i fondsstyret 27.11.2018 godkjennes.

**PS 19/2 Kraffondet: Oversikt over bruk av midler pr 01.01. 2019****Rådmannens innstilling:**

Den framlagte oversikten tas til orientering.

**Behandling i Fondsstyret - 26.03.2019:**

Votering: Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

**Vedtak i Fondsstyret - 26.03.2019:**

Den framlagte oversikten tas til orientering.

**PS 19/3 Trysil og Engerdal som internasjonale bærekraftige reisemål - ny behandling endrede forutsetninger****Rådmannens innstilling:**

1. Prosjekt Trysil og Engerdal som internasjonale bærekraftige reisemål settes i gang innenfor ei ramme på kr 435 000.
2. Finansieringen fra Trysil kommune blir som opprinnelig forutsatt, dvs. kr 150 000.
3. Midlene tas fra kraffondet.

**Behandling i Fondsstyret - 26.03.2019:**

Representanten Randi Sætre hadde ønsket en avklaring av hva midlene skal brukes til i forkant av behandlingen i fondsstyret.

Votering: Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

**Vedtak i Fondsstyret - 26.03.2019:**

1. Prosjekt Trysil og Engerdal som internasjonale bærekraftige reisemål settes i gang innenfor ei ramme på kr 435 000.
2. Finansieringen fra Trysil kommune blir som opprinnelig forutsatt, dvs. kr 150 000.
3. Midlene tas fra kraffondet.

**PS 19/4 Zyberia AS - tilskudd fra kraffondet 2019****Rådmannens innstilling:**

1. Trysil kommune innvilger inntil 150 000 kr til markedsaktiviteter, kjøp av styrekompetanse mm.
2. Det forutsettes at prosjektet fullfinansieres.
3. Støtten gis etter regelverket for bagatellmessig støtte.

**TRYSIL KOMMUNE****MØTEPROTOKOLL**

---

**Utvalg:** Klagenemnd for eiendomsskatt  
**Møtested:** Kvisten, Trysil rådhus  
**Dato:** 18.10.2016  
**Tidspunkt:** 09:00 – 11:00

---

**Følgende medlemmer møtte:**

Navn	Funksjon	Parti	Vara for
Einar Hyllvang	Nestleder	A	
Björg Edith Enger	Medlem	SP	
Åsmund Gautrik Teppen	Medlem	KRF	
Live Skaaret	Varamedlem	H	Gro Skaaret

Hans Peter Nyhuus, SP møtte ikke. Han hadde ikke meldt forfall.

**Følgende fra administrasjonen møtte:**

Navn  
Eiendomsskattekonulent  
Ella Moren

---

**SAKSLISTE:****Saksnr Innhold**

---

PS 16/1	Klage på avslag på søknad om nedsettelse eller ettergivelse av eiendomsskatt for 2014
PS 16/2	Klage på avslag på søknad om nedsettelse eller ettergivelse av eiendomsskatt 2015
PS 16/3	Klage på avslag på søknad om nedsettelse eller ettergivelse av eiendomsskatt 2016

Underskrift leder:

-----

## **PS 16/1 Klage på avslag på søknad om nedsettelse eller ettergivelse av eiendomsskatt for 2014**

### **Behandling i klagenemnd for eiendomsskatt - 18.10.2016:**

Forslag fra klagenemnda:

Avslaget opprettholdes.

Begrunnelse: Klagers gode økonomiske situasjon tilsier i henhold til lovteksten at nedsettelse eller ettergivelse av eiendomsskatt for 2014 ikke kan innvilges.

Votering: Klagenemndas forslag enstemmig vedtatt.

### **Vedtak i klagenemnd for eiendomsskatt - 18.10.2016:**

Klagen avslås.

Begrunnelse: Klagers gode økonomiske situasjon tilsier i henhold til lovteksten at nedsettelse eller ettergivelse av eiendomsskatt for 2014 ikke kan innvilges.

## **PS 16/2 Klage på avslag på søknad om nedsettelse eller ettergivelse av eiendomsskatt 2015**

### **Behandling i klagenemnd for eiendomsskatt - 18.10.2016:**

Klagenemndas forslag til vedtak:

Avslaget opprettholdes.

Begrunnelse: Beregning av klagers årlige inntekt viser at klager har inntekt over 2G (kr 180 136). Nettoinntekt minus boutgifter/bilforsikring er ca kr 10 000 per måned.

Votering: Klagenemndas forslag enstemmig vedtatt.

### **Vedtak i klagenemnd for eiendomsskatt - 18.10.2016:**

Klagen avslås.

Begrunnelse: Beregning av klagers årlige inntekt viser at klager har inntekt over 2G (kr 180 136). Nettoinntekt minus boutgifter/bilforsikring er ca kr 10 000 per måned.

## **PS 16/3 Klage på avslag på søknad om nedsettelse eller ettergivelse av eiendomsskatt 2016**

### **Behandling i klagenemnd for eiendomsskatt - 18.10.2016:**

Klagenemndas forslag til vedtak: Avslaget opprettholdes.

Begrunnelse: Beregning av klagers årlige inntekt viser at klager har inntekt over 2G (kr 183 480). Nettoinntekt minus boutgifter/bilforsikring er cirka kr 12 000 per måned.

Votering: Klagenemndas forslag enstemmig vedtatt.

### **Vedtak i klagenemnd for eiendomsskatt - 18.10.2016:**

Klagen avslås.

Begrunnelse: Beregning av klagers årlige inntekt viser at klager har inntekt over 2G (kr 183 480). Nettoinntekt minus boutgifter/bilforsikring er cirka kr 12 000 per måned.