

---

## PROSJEKTPLAN

---

Kommune: Røros kommune  
Rapportnr: R 53  
Dato: 4/1/2017  
Oppdragsansvarlig: Svein Magne Evavold  
Utarbeidet av: Merete Lykken

<b>Prosjektnavn:</b> «Saksbehandling til kommunestyret»
---

### Bestilling

---

Kontrollutvalget i Røros behandlet i møte 20.09.2016 under sak 33/2016 overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon. Utvalget vedtok å prioritere «Kvalitet på saksbehandling i kommunen» i 2018. Overordnet analyse med Plan forvaltningsrevisjon ble vedtatt av kommunestyret i sak 76/16 den 27. 10.2016.

### Bakgrunn

---

Å sikre god politisk styring gjennom god saksbehandling er viktig. Folkestyre skal sikre at innbyggerne får de velferdsgoder de har krav på etter lovgivningen og at det skjer likebehandling. At det finnes god kompetanse og ressurser nok til at det gjennomføres tilstrekkelig saksbehandling er vesentlig for et fungerende lokaldemokrati.

Kommunelovens § 23 beskriver rådmannens oppgaver og myndighet. Rådmannen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Rådmannen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

### Risikofaktorer

- Politikerne er som regel prisgitt saksutredninger og vurderinger som administrasjonen har gjort. Risiko for mangelfulle beslutningsgrunnlag for politikerne vil avhenge av saksbehandlers dyktighet og ferdigheter, kjennskap til lovverk, vurderingsevne, holdninger og verdier.
- Kapasitet og tid til å forberede saker vil være av avgjørende betydning for kvaliteten på saksframleggene.
- Politiske vedtak blir ikke iverksatt.
- Vedtak blir gjort administrativt, men skulle vært fremmet for politisk organ.

- Om rettsikkerheten er sikret gjennom at det finnes gode rutiner for å fatte tilfredsstillende enkeltvedtak innen sårbare områder som barnevern, helse- og omsorg og skole.

Formålet med et saksframlegg er at det skal gi tilstrekkelig informasjon til at politikerne kan treffe vedtak på et forsvarlig grunnlag. Hva som er forsvarlig utredning i den enkelte konkrete sak kan ikke utledes generelt, men er avhengig av sakens karakter. I tillegg til at ulike typer saker kan være underlagt ulike lovbestemmelser, vil også kravet til forsvarlig utredning kunne ta utgangspunkt i kompetanse når det gjelder tema og metodikk (f.eks. utredningsmetodikk, konsekvensanalyser mv). Vi går ikke nærmere inn på dette her. Både administrasjon og politikere må imidlertid forholde seg til en «grunnmur» av prinsipper og regelverk som gjelder for all offentlig forvaltning. Denne «grunnmuren» består av sentrale deler av regelverket i forvaltningsloven og dessuten de forvaltningsrettslige prinsippene. Graver (2007) omtaler blant annet følgende grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper; krav til legalitet, forsvarlighet, saklighet og forholdsmessighet.

I Graver (2007) sies det følgende om kravet til forsvarlig saksbehandling: *«Kjernen i kravet til en forsvarlig saksbehandling er et fokus på individets stilling i forvaltningsprosessen. Kontradiksjonsprinsippet omfatter visse grunnleggende rettigheter til å forsvare egne rettigheter og interesser som kan bli berørt av en forvaltningsavgjørelse, gjennom krav til kontradiksjon og overprøving av avgjørelser. Videre omfatter det sikring av at avgjørelsen treffes på grunnlag av en forsvarlig vurdering av sakens omstendigheter, gjennom krav til sakens forsvarlige utredning og habilitetsstandarder».*

Graver nevner tre grupper av hensyn som begrunnelse for at saksbehandlingen må være forsvarlig;

- Styring og demokrati (effektivt apparat for gjennomføring av politikk, sikre legitimitet),
- forvaltning av fellesverdier (unngå sløsing, god forvaltning av midler, vurdering av økonomiske og andre konsekvenser av avgjørelsene) og
- hensynet til individet og andre berørte private rettssubjekter (kunngjøring, varsling, innsynsrett, klage, markedsnøytralitet)

Krav til nøytralitet og saklighet innebærer at forvaltningens avgjørelse ikke forutsetter hensyn som er irrelevante eller utenforliggende i forhold til det aktuelle kompetansegrunnlag, og at avgjørelsen ikke innebærer at hensyn som kompetansegrunnlaget skal vurdere er oversett eller utelatt (Graver 2007).

I tillegg til de reglene som gjelder all offentlig forvaltning, har forvaltningsloven også mer utfyllende regler som kun gjelder for saker som kommer inn under begrepene enkeltvedtak eller forskrifter. Flere av særlovene (f.eks plan- og bygningsloven) har dessuten egne saksbehandlingsregler som kommer i tillegg til eller istedenfor forvaltningslovens regler.

## **Formål, avgrensning, metode**

---

### **Formål**

Formålet med prosjektet er å undersøke om saksframstilling til kommunestyret er av en slik kvalitet at de legger grunnlag for at gode vedtak kan fattes.

Hvis avvik avdekkes, å bidra til at rutiner og praksis forbedres.

### **Avgrensning**

Prosjektet avgrenses til å se på utvalgte saker med vedtak i kommunestyret i perioden 2017 – 2018 d.d. Undersøkelsen avgrenses til saksbehandling til kommunestyret.

### **Metode**

#### *Planlegging, bestilling og kommunikasjon*

Vi utarbeider en prosjektplan for prosjektet som legges fram for godkjenning av kontrollutvalget. Etter at prosjektplanen er endelig godkjent av utvalget starter vi opp med å sende oppstartbrev til rådmannen med varsel om oppstart av prosjektet og vi ber om kontaktpersoner i kommunen for videre samarbeid gjennom prosjektet.

Prosjektet gjennomføres med dokumentinnsamling, samtaler og dokumentanalyse.

Kontrollutvalget blir løpende informert om gjennomføring av prosjektet.

#### *Kilder for data i undersøkelsen*

Vi innhenter saker behandlet av kommunestyret i perioden 2017 – 2018. For noen av sakene kan det være behov for å innhente tidligere behandlinger.

#### *Metode, pålitelighet og gyldighet*

I følge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten utarbeides med grunnlag i RSK 001 standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk.

Vi vil velge ut saker av ulik karakter og omfang for å kunne dekke bredden av saker som behandles av kommunestyret. Utvalgte saker vil vurderes opp imot utarbeidede revisjonskriterier. Revisjonskriterier og grunnlaget for revisjonskriteriene beskrives nærmere i eget kapittel. Rådmannen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten. En foreløpig rapport med vurderinger og konklusjoner blir oversendt rådmannen for uttalelse. Etter at vi har mottatt rådmannens uttalelse slutfører vi rapporten og oversender en endelig rapport med sammendrag og eventuelle anbefalinger til kontrollutvalget.

## Problemstilling:

---

Problemstillingene nedenfor er utarbeidet med utgangspunkt i prosjektets formål som beskrevet tidligere:

- 1) Er fakta og vurderinger i saksframlegget relevant og tilstrekkelig til å belyse vesentlige sider ved saken?
- 2) Er det en logisk sammenheng mellom saksframstillingen og innstillingen?
- 3) Er innstillingen formulert så fullstendig at den gir all nødvendig informasjon som trengs for iverksetting av vedtaket og tidspunkt for når vedtaket skal være gjennomført?
- 4) Er bestemmelser om saksbehandlingstid i aktuelle regelverk overholdt?

## Grunnlag for revisjonskriterier

---

Revisjonskriterier skal danne grunnlag for norm eller en referanse som de innsamlede data vurderes opp mot, og dermed danne grunnlag for om det foreligger avvik eller svakheter på områder som er gjenstand for undersøkelse.

Revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være på det reviderte området og danner også et naturlig utgangspunkt for revisjons anbefalinger.

Revisjonskriterier hentes fra lover, forskrifter, forarbeid, rettspraksis, politiske vedtak, administrative retningslinjer, mål og føringer osv.

Revisjonskriteriene som er lagt til grunn for dette prosjektet er hentet fra kommuneloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven, kommunens delegeringsreglement og «beste praksis». Forvaltningsloven og offentlighetsloven er de sentrale lovene om saksbehandling i forvaltningen. I tillegg er det en rekke andre lover som inneholder egne regler for saksbehandlingen på sine områder. Det er blant annet Plan- og bygningsloven, forurensningsloven, konsesjonsloven, odelsloven og en rekke andre lover. I den grad det er saker forankret i annet lovverk utarbeides revisjonskriterier i henhold til det aktuelle lovverket/regelverket.

**Kommunelovens** (heretter kalt KL) bestemmelser mht saksbehandlingskrav til saker som legges fram til politisk behandling, jf. § 23-2:

*«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.»*

I forarbeidene til loven (Ot.prp.nr. 42 (1991-92) fremheves administrasjonssjefens ansvar for det daglige tilsynet med den kommunale forvaltning:

*"Administrasjonssjefen skal føre tilsyn med kommunens/fylkeskommunens forvaltning og økonomi. Det administrative ledelsesansvar er imidlertid ikke begrenset til disse kontrollerende funksjoner, men 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, jf nr 2"*

Og § 34-1 i KL som gjelder endring av sakliste og forespørsler: *Folkevalgt organ kan med alminnelig flertall vedta å utsette realitetsbehandlingen av en sak på den utsendte saklisten. Det kan også treffe vedtak i sak som ikke er oppført på saklisten, hvis ikke møteleder eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg dette.*

**Forvaltningsloven** gir blant annet regler for hvilke betingelser som må foreligge med hensyn til habilitet, taushetsplikt, utredning av saker, begrunnelse, klage mv. I forvaltningslovens kapittel IV om saksforberedelse ved enkeltvedtak, omhandler § 17 forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt: «forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Videre er det i § 37 i forvaltningsloven opplyst om informasjons- og utredningsplikt i forbindelse med behandling av forskrifter.

I Kapittel III Alminnelige regler omhandler § 11a saksbehandlingstid:

«Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Forvaltningslovens regler er ikke uttømmende, men minimumsregler. Strengere krav kan følge av uskreven rettspraksis og utviklet gjennom rettspraksis. Se utdrag fra læreboka utgitt av Bernt og Overå som er tatt med nedenfor i eget avsnitt.

**Plan- og bygningsloven** stiller krav til utarbeidelse av reguleringsplaner med mer. Det kan være flere aktuelle bestemmelser som kommer til anvendelse i behandling av en sak etter plan- og bygningsloven. Det er blant annet bestemt i § 12 – 12 at for sluttbehandling av reguleringsplaner må det treffes vedtak senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet. Vi presenterer andre aktuelle bestemmelser under de saker som de gjelder for.

§ 34-1 i KL gir folkevalgt organ mulighet til å sende saker i retur til administrasjonen for en ny saksutredning dersom de for eksempel finner mangler med fremlagt sak. Alle saker som realitetsbehandles i politiske møter er derfor i utgangspunktet godkjent for realitetsbehandling av organet selv. Revisjonen kan belyse det politiske og faglige skjønn, men må være forsiktig med å overprøve det politiske skjønn, da dette er å stille spørsmål med hensiktsmessigheten av politiske vedtak.



Utover nevnte lover ovenfor er det ingen lovbestemte krav som forteller NÅR og OM en sak er forsvarlig utredet. Men det eksisterer innarbeidet praksis og flere lærebøker som utdyper dette nærmere. Vi har sett litt nærmere på «beste praksis» i noen av lærebøkene og valgt ut avsnitt som kan benyttes som grunnlag for revisjonskriterier i dette prosjektet.

I boken **Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. sept. 1992 nr. 107 med kommentarer, Oslo 1993, 4. utg. Oslo 2006** av Bernt og Overå side 170 vises det til at ansvaret for at en sak var forsvarlig utredet var lagt til ordfører i tidligere lover. Det står videre: *"Ansvaret for å påse at sakene er forsvarlig utredet, innebærer ikke noen form for utsettende veto fra administrasjonssjefens side om han/hun mener det ikke har vært tid eller ressurser til å gjennomføre en skikkelig saksutredning. Det er lederen av vedkommende folkevalgte organ som setter opp dagsordenen til det enkelte møte, se lovens § 32 nr. 2. Administrasjonssjefen – eller den som legger saken fram på hans eller hennes vegne – vil imidlertid ha plikt til å gjøre oppmerksom på eventuelle svakheter og ufullstendigheter i saksforelegget, slik at de folkevalgte kan ta hensyn til dette."*

I følge Bernt og Overå omfatter også ansvaret for å påse at en sak er tilstrekkelig utredet eventuelle rettslige tvilsspørsmål. Her står det følgende i kommentarene: *"Administrasjonssjefen vil derfor ha plikt til å gi uttrykk for det hvis han/hun mener at det er rettslige mangler ved et forslag til vedtak eller den saksforberedelse som har gått forut for dette. Mener administrasjonssjefen at et truffet vedtak er ulovlig, vil han/hun likeledes ha plikt til å gjøre vedkommende folkevalgte organ, og eventuelt kommunestyret og fylkestinget, oppmerksom på dette."*

Det er et eget kapittel i boken om uskrevne krav til saksbehandlingen. Kravene er delt inn i to grupper:

- *Kravene til god forvaltningsskikk og*
- *de grunnleggende prinsipper for forsvarlig saksbehandling*

Kravene til god forvaltningsskikk inneholder krav til hensynsfullhet, orden og rask saksbehandling.

Kravene til forsvarlig saksbehandling kan få direkte betydning for gyldigheten av en avgjørelse. Ifølge forvaltningsloven § 11a skal en sak avgjøres uten utgrunnet opphold. De uskrevne kravene ovenfor vil være vesentlig for hvor lang saksbehandlingstid som er rimelig for behandling av saken. Det kan være at det er vesentlig for en sak at de grunnleggende prinsippene for forsvarlig saksbehandling ivaretas og at saken derfor kan strekke ut i tid, noe som imidlertid kan være i strid med god forvaltningsskikk.

I boken **Saksbehandling 2** utgitt 1993 av Thor Jensen og Oddny Sande gis det en detaljert beskrivelse av praktisk saksbehandling i offentlig forvaltning.

Det er vesentlig at saksopplysningene og saksvurderingene er relevante og tilstrekkelige til å gi kommunestyret god nok innsikt i ulike sider av saken og som grunnlag for å fatte gode vedtak. I dette ligger det også at alternative løsninger skal vurderes.

I kravet om at en sak skal være forsvarlig utredet ligger også at konsekvensene av foreslåtte vedtak må vurderes. Det innebærer at praktiske, faglige og kostnadmessige konsekvenser av de ulike alternativene i saken beskrives.

I saker som har kostnadmessige konsekvenser må det foreligge en vurdering av hvordan tiltakene skal finansieres for at saken skal være forsvarlig utredet.

Til slutt er det viktig at innstillingen er i samsvar med vurderingene i saken, og gir nødvendig informasjon som trengs for å iverksette vedtaket og tidspunkt for gjennomføring av vedtaket.

## **Ulike faser i en saksbehandling kan oppsummeres slik:**

### **Fase 1:**

Registrering av et problem – klargjøring av hva saken gjelder.

**Fase 2:** Klargjøring av hva som er rette instans. Den endelige beslutningsinstansen må være sikker, fordi saksframstillingen skal utformes med klar adresse.

**Fase 3:** Klargjøring av de faktiske forhold – innsamling av informasjon.

I et system med fullført saksbehandling vil ofte saksbehandler og rådmann være forskjellige personer. Fullført saksbehandling krever ekstra god kontakt mellom saksbehandler og rådmann. Ofte vil en måtte nøye seg med begrenset informasjonsmateriale og begrensningen i informasjon stiller krav til saksbehandler når det gjelder å vurdere hvilken informasjon som bør prioriteres, og hvilken kvalitet den skal ha. Men vesentlige momenter i saken må sikres. Saksbehandler skal bare ta med vesentlige argumenter og opplysninger. Andres vurderinger av saken bør inngå som en del av saksopplysningene.

**Fase 4:** Kartlegging av det rettslige grunnlaget. Ofte vil saker til kommunestyret være preget av problemløsningsoppgaver uten at det foreligger noen rettsregler å forholde seg til. Men der det er rettsregler å forholde seg til, bør det henvises til dem.

**Fase 5:** Klargjøring av finansieringsmåten. Når kommunestyret skal ta standpunkt i en sak, er det i mange tilfeller nødvendig å vurdere de økonomiske konsekvensene. Kommunestyret må vite hva et tiltak vil koste. Særlig viktig er det at det utredes økonomiske konsekvenser av tiltak som vedtas etter at budsjett for året er vedtatt. Her må finansiering og eventuelle budsjettendringer klart framgå. Likedan vil det være særlig viktig at driftsmessige kostnader utredes i forbindelse med investeringsprosjekter.

**Fase 6:** Saksvurdering, valg av løsning, innstilling. Som nevnt under fase 3, vil uttalelser om saken innhentet fra andre offentlige organer, sakkyndige eller private være en del av saksopplysningene selv om de inneholder vurderinger. Det er bare saksbehandlerens egne vurderinger som ikke blir regnet som faktaopplysninger. Vurderingen skal omfatte alle deler av et forslag, det skal argumenteres for og imot, og alternative løsninger bør belyses. Det finnes som regel flere mulige løsninger i en sak. Hvis det foreligger flere alternative løsninger, må de vurderes mot hverandre. De viktigste konsekvensene må klargjøres, både positive og negative. Foreligger det tvil om hvordan saken bør løses, må tvilen komme klart fram og begrunnes. Det hele skal munne ut i en begrunnet konklusjon med tanke på en sannsynlig løsning. Innstillingen må være formulert så fullstendig at den gir all informasjon som trengs for iverksetting av vedtaket og når det skal være gjennomført. Vedtaket skal gi selvstendig informasjon uten tilleggsopplysninger.



Kort beskrivelse av **egne reglement** i kommunen:

#### *Delegeringsreglement*

Rørøros kommune har eget delegeringsreglement som sist ble revidert og vedtatt den 28.04.2016 i kommunestyret sak 17/16. Til delegeringsreglementet er det to vedlegg som er:

1. Reglement for saksbehandling i politiske organ i Rørøros kommune herunder reglement for kommunestyret og formannskapet
2. Lovhenvisninger

I vedlegg 1 kapittel 3.8 er delegert myndighet til rådmannen beskrevet. Rådmannens ansvar etter kommunelovens § 23 er tydelig beskrevet her.

#### *ESA – brukerveiledning for ansatte*

Brukerveiledningen omfatter rutiner for elektronisk registrering av saker i kommunens arkivsystem ESA.

#### *Prosedyre før og etter politiske møter*

Prosedyren beskriver saksgangen før og etter møter.

#### *Prosedyre byggesaksbehandling*

Prosedyrens formål er å sikre at søknader om tiltak etter Plan og bygningsloven har en kvalitetssikret saksgang som er i samsvar med forvaltningsloven og god forvaltningsskikk. Prosedyren er godkjent av avdeling Plan og miljø. Prosedyren omfatter blant annet tidsfrister for saksbehandling av saker etter Plan- og bygningsloven.

Kommunens egne reglementer omfatter ikke prosedyrer for hvordan saksbehandlere skal vurdere framgangsmåte og innhold i saksframlegg for å sikre en forsvarlig saksbehandling.

## **Revisjonskriterier**

---

Revisjonskriterier utledes for hver problemstilling:

#### *Problemstilling 1:*

*Er fakta og vurderinger relevante og tilstrekkelige til å belyse vesentlige sider ved saken?*

Revisjonskriterier utledes ut ifra «beste praksis» til at saken må være forsvarlig utredet. Med dette menes at:

- det må være tatt hensyn til alle vesentlige forhold som er relevant for saken
- det er vurdert vesentlige konsekvenser av alle deler av saken
- det bør være redegjort for uavklarte forhold og hvilke konsekvenser dette kan få



- det er redegjort for alternative løsninger i saker som dette har betydning for
- det er vurdert forslag til finansiering i saker med finansieringsbehov
- saken må være vurdert i forhold til relevante strategidokumenter i kommunen
- det er aktuelt å peke på de lover og regler som gjelder og som faktagrunnlaget må ha dekning i

*Problemstilling 2:*

*Er det en logisk sammenheng mellom saksframstillingen og innstillingen?*

Revisjonskriteriet: For å sikre at de folkevalgte har tilfredsstillende grunnlag for å fatte vedtak må innstillingen være i samsvar med saksframlegget.

*Problemstilling 3:*

*Er innstillingen formulert så fullstendig at den gir all nødvendig informasjon som trengs for iverksetting av vedtaket og tidspunktet for når vedtaket skal være gjennomført?*

Revisjonskriteriet: innstillingen må gi nødvendig informasjon som trengs for at vedtaket følges opp.

*Problemstilling 4:*

*Er bestemmelser om saksbehandlingstid overholdt?*

Revisjonskriterier:

- Saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold, og i henhold til forvaltningslovens § 11a, uskrevne rettspraksis på området og egne retningslinjer slik at en effektiv beslutningsprosess skal sikres
- At ev. andre lover med egne bestemmelser om saksbehandlingstid følges