



Vestfold
og Telemark
revisjon

Politisk saksbehandling

Forvaltningsrevisjon | Skien kommune

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	7
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	7
1.3. Avgrensning.....	8
1.4. Metode og kvalitetssikring	8
1.5. Ordførerens/varaordførers og kommunedirektørens uttalelser.....	8
1.6. Kommentar til den administrative delegeringen i Skien kommune	8
1.7. Kommentar til navn på utvalg	9
2. Beskrivelse – organisering og saksbehandling	10
2.1. Politisk organisering	10
2.2. Administrativ organisering.....	11
2.3. Saksgang i saker som skal til politisk behandling	15
2.4. Omfang av politisk saksbehandling	16
3. Rammer for politisk saksbehandling	17
3.1. Reglementer om delegering og saksbehandling for folkevalgte organer – data	17
3.2. Revisors vurdering.....	22
3.3. Etske retningslinjer for folkevalgte – data.....	22
3.4. Revisors vurdering.....	23
3.5. Kjennskap til sentrale reglementer – data	24
3.6. Revisors vurdering.....	31
4. Møteprinsippet og møteoffentlighet	33
4.1. Tiltak for å følge møteprinsippet og møteoffentlighet – data	33
4.2. Revisors vurdering.....	36
4.3. Møteprinsippet og møteoffentlighet i praksis – data.....	37
4.4. Revisors vurdering.....	43
5. Forsvarlig saksutredning	46
5.1. Tiltak for forsvarlig saksutredning – data.....	46
5.2. Revisors vurdering.....	51
5.3. Forsvarlig saksutredning i praksis – data	52
5.4. Revisors vurdering.....	54

6. Konklusjoner og anbefalinger	56
6.1. Konklusjoner.....	56
6.2. Anbefalinger.....	57
Litteratur og kildereferanser	58
Vedlegg.....	59
Vedlegg 1: Uttalelser fra politisk og administrativt nivå	59
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	64
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	71
Vedlegg 4: Kommentar til den administrative delegeringen	75
Vedlegg 5: Kommentar til navn på utvalg.....	77

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på arbeidet med politiske saker i Skien kommune. Vi har undersøkt om folkevalgte har god tilgang til informasjon om sentrale bestemmelser om saksbehandling i folkevalgte organer, om kommunelovens krav til møteprinsippet og møteoffentlighet blir fulgt, og om sakene som behandles i folkevalgte organer er tilstrekkelig utredet.

Våre undersøkelser tyder på at politiske saker i Skien kommune i all hovedsak blir saksbehandlet i tråd med gjeldende lovverk og kommunale reglementer og retningslinjer. Likevel vil vi peke på enkelte forbedringspunkter.

Rammer for politisk behandling

Skien kommune har tiltak for å sikre at folkevalgte har informasjon om sentrale bestemmelser om saksbehandling i folkevalgte organer. Eksempler på det er etiske retningslinjer, delegeringsreglement og saksbehandlingsreglement.

Kommunen har også tiltak for å gjøre disse retningslinjene og reglementene kjent blant folkevalgte, men omfanget av tiltakene varierer. I inneværende kommunestyreperiode er det gjort mer for å gjøre delegerings- og saksbehandlingsreglementene kjent blant folkevalgte, enn for å gjøre de etiske retningslinjene kjent. Omfanget av tiltak synes å påvirke folkevalgtes kjennskap til disse retningslinjene og reglementene. Våre undersøkelser viser at færre folkevalgte opplever de har fått god opplæring i de etiske retningslinjene enn delegerings- og saksbehandlingsreglementene, og flere ønsker mer opplæring i de etiske retningslinjene enn i de to reglementene.

Medlemmene i bystyret har fått mer opplæring i delegerings- og saksbehandlingsreglementene enn medlemmene i andre folkevalgte organer. Opplæringen for medlemmene i bystyret omfatter også medlemmene i formannskapet og partssammensatt utvalg (PSU).¹ I de øvrige undersøkte utvalgene² utgjør medlemmene i bystyre kun en andel. Våre funn viser at flere medlemmer i utvalgene ønsker mer opplæring i disse retningslinjene og reglementene, mens færre i bystyret og formannskapet ønsker det samme.

Det synes som utbyttet av opplæringen i de etiske retningslinjene og delegerings- og saksbehandlingsreglementene har vært forskjellig, avhengig av hvilke politisk organ de folkevalgte sitter i. Vi ser at flest medlemmer i formannskapet opplevde at gjennomgangen og drøftingene hadde vært grundig. Litt færre i bystyret og færrest i utvalgene opplevde det samme. Generelt sitter de mest erfarne folkevalgte i formannskapet. I bystyret finnes det både erfarne og uerfarne folkevalgte, mens flere uerfarne sitter i utvalgene.

¹ Se pkt. 2.1. for en nærmere beskrivelse av den politiske organiseringen.

² Se pkt. 1.3. for en nærmere beskrivelse av de undersøkte utvalgene.

Møteprinsippet og møteoffentlighet

I bystyret, formannskapet og utvalg i Skien kommune behandles saker i tråd med bestemmelsene i kommuneloven om møteprinsippet og møteoffentlighet. Denne vurderingen må ses i sammenheng med vurderingen nedenfor om mandagskonferansen.

Kravet om møteprinsippet blir i all hovedsak fulgt i tema- og tidsavgrensede utvalg, mens kravet om møteoffentlighet ikke ivaretas fullt ut i alle slike utvalg/arbeidsutvalg.

Det politiske saksbehandlingsreglementet i kommunen gjelder sammenkomster³ som defineres som folkevalgte organer. Folkevalgte organer som driver saksbehandling, må følge kommunelovens bestemmelser om møteprinsippet og møteoffentlighet.

Å avgjøre om sammenkomster for folkevalgte skal anses som møter i folkevalgte organer, krever en vurdering av flere faktorer. I forarbeidene til kommuneloven erkjennes det at det kan være vanskelige gråsoner mellom politiske prosesser og kommunal saksbehandling. Skien kommune har flere faste sammenkomster for folkevalgte og for folkevalgte og administrasjonen som kommunen opplyser ikke er å anse som folkevalgte organer. Hvem som kan delta i disse sammenkomstene, hensikten med dem og arbeidet som utføres, er ikke beskrevet noe sted. i egne reglementer. Møteinnkallinger og referater fra slike sammenkomster dokumenteres i varierende grad.

En av de faste sammenkomstene for folkevalgte i kommunen er mandagskonferansen. Her møtes ordfører, varaordfører, utvalgslederne og gruppelederne fra de partiene som samarbeider i posisjonen. Formålet med møtet er å signalere egne partiers sannsynlige standpunkter i saker som kommer til politisk behandling i bystyret, formannskapet og utvalgene. Ifølge Bernt⁴, som er ekspert på kommuneloven, kan folkevalgte møtes for å diskutere saker i forkant av behandlingen i et folkevalgt organ. Men for å unngå at sammenkomster får preg av parallell saksbehandling, kan verken ordføreren eller kommunedirektøren delta.

Mandagskonferansen er på den ene siden en arena for samarbeidende partier, noe som faller utenfor kommunelovens regler. På den andre siden er disse møtene tydelig formalisert. Ordfører og en bred representasjon fra den politiske posisjonen deltar, og man behandler spørsmål om hvordan man signaliserer standpunkt i kommende saker. Dette kan bevege innholdet i

³ Vi bruker ordet *sammenkomst* for å beskrive arenaer der folkevalgte eller folkevalgte og administrasjonen møtes. I enkelte tilfeller vil dette være *møter* i folkevalgte organer slik de er definert i kommuneloven. I noen tilfeller vil sammenkomstene falle klart utenfor disse bestemmelsene, mens i andre tilfeller kan de være i gråsoner. Vi avgrenser mot sammenkomster som har et uformelt formål som eksempelvis selskapelige formål. Denne bruken og forståelsen av ordet sammenkomster, er hentet fra forarbeidene til kommuneloven, jf. Prop. L 46 (2017-2018)

⁴ Artikkel: *Problematisk gråsoner*, skrevet av professor emeritus Jan Fridthjof Bernt, Kommunal Rapport, publisert på nett 09.05.22.

mandagskonferansen i retning av parallell saksbehandling. Kommunen bør derfor vurdere om det er behov for endring eller klargjøring av rammene for denne møtearenaen.

Forsvarlig saksutredning

Skien kommune har flere tiltak for å sikre forsvarlig saksutredning i saker som skal til politisk saksbehandling. De mest sentrale synes å være en mal for saksframlegg, et system for godkjenning i den administrative linjeledelsen, og en gjennomgang og vurdering i kommunedirektørens ledergruppe.

Vi ser at malen for saksframlegg og systemet for godkjenning i lederlinjen brukes i praksis, men det er mer usikkert om malen gir en fullgod veiledning når det gjelder hva saksbehandler må ta stilling til i en saksutredning.

Folkevalgtes beslutninger skal bygge på riktig og tilstrekkelig informasjon. Dette vil variere fra sak til sak, og administrasjonen må gjøre konkrete vurderinger av hva som må med i saksframlegg for at saken skal være tilstrekkelig opplyst. Våre undersøkelser viser at de aller fleste saksframleggene i Skien kommune gir beskrivelser av de faktiske forholdene, slik at leseren kan forstå sakene. Samtidig ser vi at ganske mange av de undersøkte saksframleggene mangler en vurdering av rettslige grunnlaget, en omtale av ulike løsninger i saken eller innspill fra andre kommunalområder. Når omfanget er såpass stort, gir det risiko for at enkelte saker som behandles i folkevalgte organer ikke er tilstrekkelig opplyst.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- iverksette tiltak som gjør de etiske retningslinjene og delegerings- og saksbehandlingsreglementene bedre kjent blant alle medlemmene i folkevalgte organer
- iverksette tiltak som sikrer at alle sammenkomster for folkevalgte gjennomføres i tråd med kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet og møteprinsippet
- sikre at kommunelovens bestemmelser og egne krav til saksutredning i saker som skal til politisk behandling ivaretas i tilstrekkelig grad

Skien, 26. september 2022

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Skien kommune i sak 03/22. Bakgrunn for bestillingen er Plan for forvaltningsrevisjon som ble vedtatt av bystyret i sak 83/20.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

Hovedproblemstilling

Blir politiske saker i Skien kommune saksbehandlet i tråd med gjeldende lovverk og kommunale reglementer og retningslinjer?

Delproblemstillinger⁵

1. Har kommunen tiltak som sikrer at folkevalgte har informasjon om sentrale bestemmelser om saksbehandling i kommunens folkevalgte organer?
2. Legges saker fram for folkevalgte for presentasjon, behandling og vedtak i tråd med kommunelovens bestemmelser om møter?
3. Er saker som skal til politisk behandling godt nok opplyst?

Revisjonskriteriene⁶ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra

- kommuneloven
- forvaltningsloven
- offentlighetsloven,
- Prop L 46 (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- NOU 2016:4 Ny kommunelov
- Artikkel om etikkarbeid på regjeringen.no
- Råd for etikkarbeid i kommuner fra KS

⁵ Delproblemstillingene er justert i forhold til vedtatt prosjektplan. Endringene er strukturelle, og har ikke betydning for rapportens samlede innhold.

⁶ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3. Avgrensning

For å belyse arbeidet med politisk saksbehandling i kommunen, har vi innhentet informasjon om bystyret, formannskapet, og partssammensatt utvalg (PSU), utvalg for oppvekst (UOPP), utvalg for helse og omsorg (UHO), utvalg for landbruk (ULB), utvalg for kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet (UKIFF), og utvalg for klima, miljø og byutvikling (UKMB). I rapporten omtales disse som utvalg.

Vi har undersøkt møteprinsippet og møteoffentlighet i ovennevnte folkevalgte organer og i enkelte tids- og temaavgrensede utvalg og arbeidsutvalg.

Vi har utelatt saksbehandlingen i rådet for personer med funksjonsnedsettelse, eldrerådet, ungdomsrådet, navneutvalget, flerkulturelt utvalg og lokalutvalgene. Se pkt. 2.1. for et kart over den politiske organiseringen.

Vi har innhentet informasjon fra kommunevalget 2019 til august 2022.

En sentral del av politisk saksbehandling er riktig arkivering. Dette er et omfattende tema, og utelates av ressurshensyn.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hildegunn Rafdal, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet sentrale folkevalgte ledere, administrative ledere og ansatte i kommunen. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant folkevalgte i bystyret, formannskapet og utvalgene. Videre har vi gått gjennom sentral dokumentasjon. Eksempler på det er sentrale reglementer for politisk saksbehandling og et utvalg saker som har vært til politisk saksbehandling.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.5. Ordførerens/varaordførerens og kommunedirektørens uttalelser

Rapporten er presentert i et møte med ordfører og administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 12. september 2022, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Ordførerens og varaordførers felles uttalelse og kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

1.6. Kommentar til den administrative delegeringen i Skien kommune

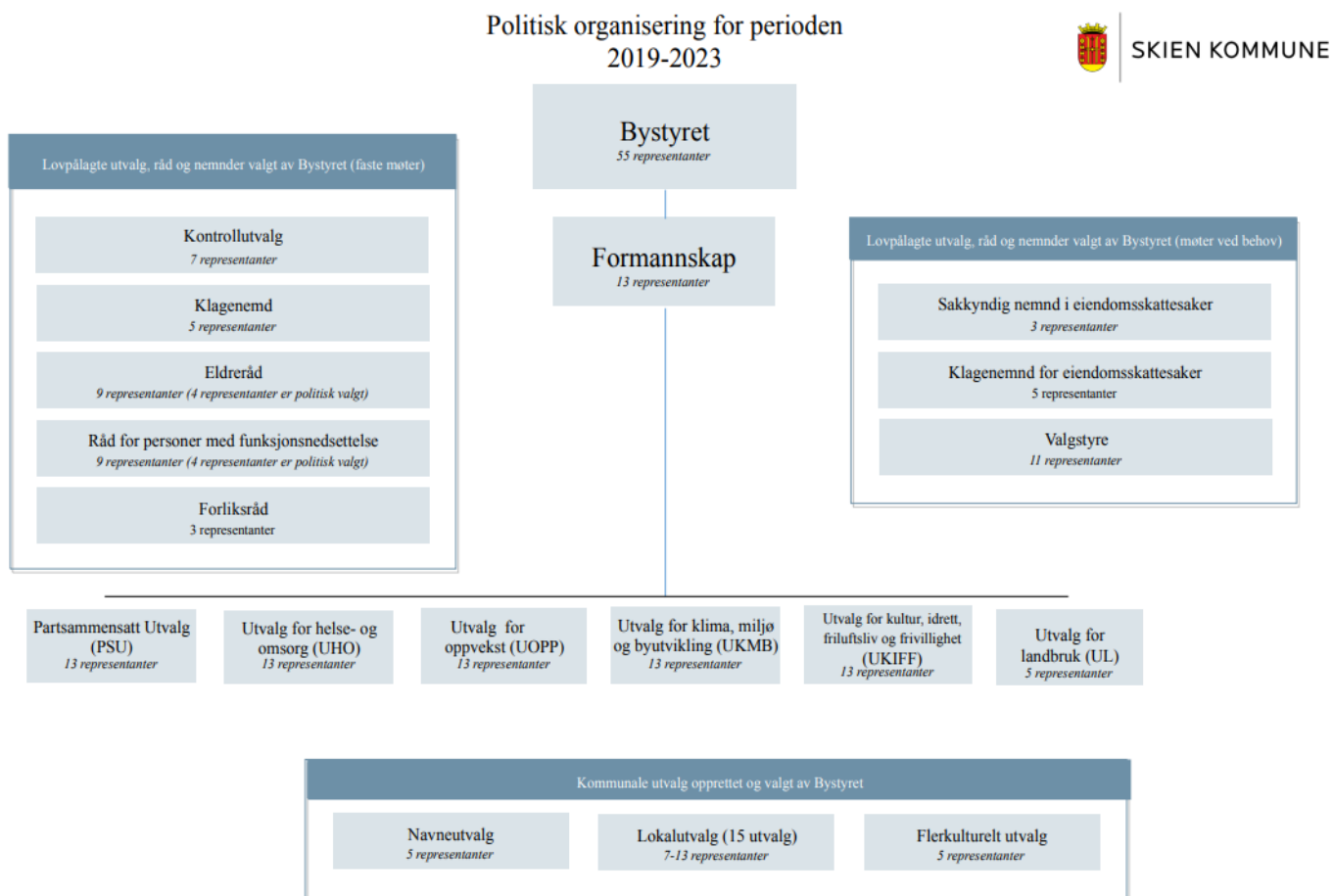
Denne forvaltningsrevisjonen omfatter ikke en vurdering av kommunens administrative delegeringsreglementer. Vi har imidlertid sett av den administrative delegeringen er noe mangelfull. For å gjøre kontrollutvalget kjent med dette, beskrives status for kommunens administrative delegeringsreglementer per august 2022. Se vedlegg 4.

1.7. Kommentar til navn på utvalg

Denne forvaltningsrevisjonen handler heller ikke om navn på folkevalgte organer. Kommuneloven har imidlertid uttømmende lister over hvilke type utvalg som kan opprettes, hvem som kan opprette hvilke typer utvalg og hvordan de skal navngis. Vi ser at flere av de navnene som velges i Skien kommune ikke samsvarer fullt ut med kommunelovens bestemmelser. For å gjøre kontrollutvalget kjent med dette, gis det en beskrivelse i vedlegg 5.

2. Beskrivelse – organisering og saksbehandling

2.1. Politisk organisering



I det konstituerende møte i Skien bystyre 17. oktober 2019, ble den politiske organiseringen behandlet, jf. sakene 02/19, 05/19 og 06/19. Bystyret vedtok også virkeområde, innstillingsrett, vedtaksmyndighet og antall medlemmer i formannskapet og seks utvalg.⁷

Vedtakene viser at alle medlemmene i formannskapet er valgt fra bystyret, mens utvalgene dels består av medlemmer fra bystyret og dels av andre politikere fra partiene i bystyret. Vedtakene viser også at alle medlemmene i formannskapet representerer de folkevalgte i partssammensatt utvalg (PSU). I tillegg skal PSU ha fem medlemmer fra de ansattes organisasjoner.

⁷ Det er disse vedtakene og gjeldende delegerings- og saksbehandlingsreglement som sammen angir ansvar, myndighet og virkeområde for formannskapet og hvert utvalg.

Nedenfor lister vi opp noen sentrale virkeområder for formannskapet og utvalgene.⁸

- **Formannskapet (FORM):** økonomi, økonomioppfølging, budsjettarbeid, strategi og næringspolitikk.
- **Partssammensatt utvalg (PSU):** saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte.
- **Utvalg for oppvekst (UOPP):** saker om barnehage, skole, barnevern, forebyggende helsetjenester og tiltaksenheten (SLT).
- **Utvalg for helse og omsorg (UHO):** saker om helse- og omsorgstjenester, samhandlingsreformen, botilbud og sosialtjenester/NAV.
- **Utvalg for klima, miljø og byutvikling (UKMB):** saker om plan og bygg, byutvikling, miljø og forurensing, vei, infrastruktur og trafiksikkerhet, eiendomsforvaltning og havneforvaltning.
- **Utvalg for kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet (UKIFF):** saker om bibliotek, kultur, kulturminnevern, frivillighetsentralen, og forvaltning av anlegg for friluftsliv, kultur og idrett.
- **Utvalg for landbruk (ULB)**⁹: saker om jordvern og saker som behandles etter jordloven, konsesjonsloven, odelsloven og skogbruksloven.

Formannskapet og de fleste utvalgene nevnt ovenfor har 13 medlemmer. ULB har 5 medlemmer.

2.2. Administrativ organisering

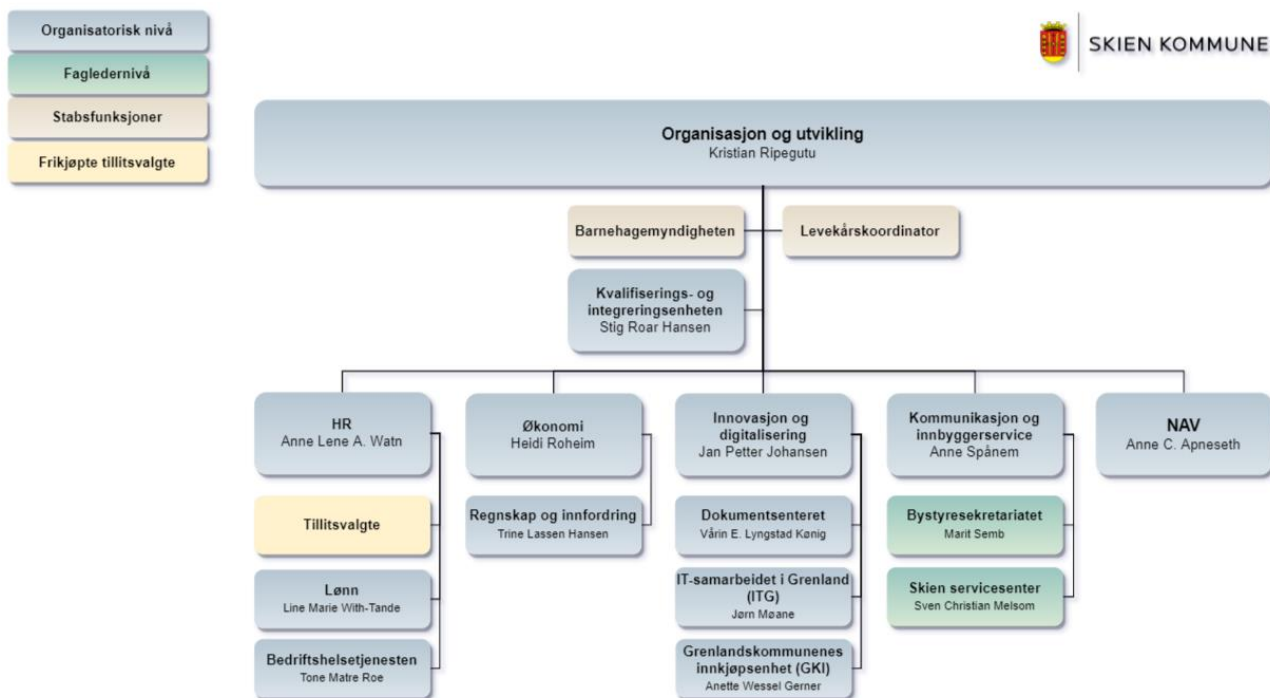
Kommunedirektøren og hennes ledergruppe, som består av lederen for *Organisasjon og utvikling*, og lederne for de tre kommunalområdene *Oppvekst, Helse og velferd*, og *Byutvikling, drift og kultur* utgjør kommunens øverste administrative ledelse.

Lederen for organisasjon og utvikling er kommunedirektørens stedfortreder og overtar kommunedirektørens myndighetsområde i hennes fravær. Stedforstrederansvaret kan videre delegeres til andre i kommunedirektørens ledergruppe.

⁸ Kilde: Reglement for delegering til folkevalgte og kommunedirektøren, vedtatt av bystyret 11. desember 2020, jf. sak 185/20

⁹ I organisasjonskartet er utvalg for landbruk forkortet til UL. I andre dokumenter ser vi det er mer vanlig å bruke ULB. I denne rapporten bruker vi ULB.

Organisering i sentraladministrasjonen



Høsten 2021 slutførte administrasjonen en større omorganisering.¹⁰ Resultatet av omorganiseringen var blant annet opprettelsen av en ny felles stab- og støttefunksjon kalt *Organisasjon og utvikling*. Målet med omorganiseringen var å skape mer robuste miljøer innen HR, IT-tjenester og økonomi, øke samordningen mellom kommunalområdene, etablere mer enhetlige og tydelige styringslinjer fra kommunedirektørnivået og ut i organisasjonen, og rendyrke de tre kommunalområdene sitt arbeid med å yte tjenester til kommunens innbyggere.

Organisasjon og utvikling (kalles OU-området i denne rapporten) ledes av en direktør (kalles OU-direktør i denne rapporten). Linjeledere i nivået under OU-direktøren kalles seksjonsledere.

Bystyresekretariatet er en del av Kommunikasjon og innbyggjerservice. Bystyresekretariatet ledes av en fagleder og har ytterligere fem ansatte. En av de ansatte er sekretær for ordfører og varaordfører. Bystyresekretariatets yter praktisk bistand før, under og etter møter i folkevalgte

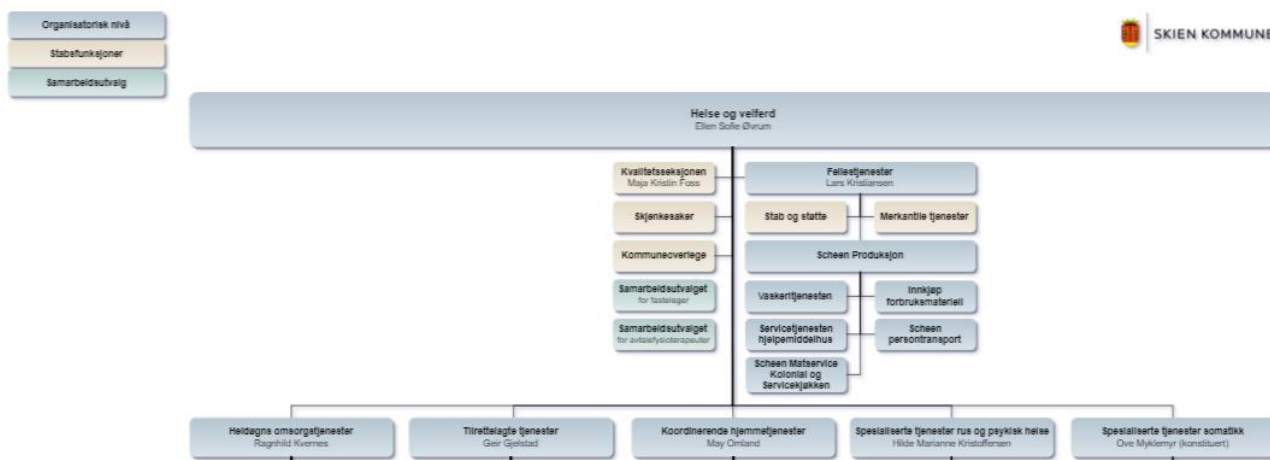
¹⁰ Arbeidet med omorganiseringen startet høsten 2020 da formannskapet ble forelagt et forslag om organisasjonsutvikling, jf. sak 66/20. Prosjektet følger opp bystyrevedtak 57/19 om en gjennomgang av organiseringen i administrasjonen med sikte på å effektivisere driften. Målet var å redusere antall årsverk, men skjerme tjenesteproduksjonen i ytterste ledd. I tillegg til å følge opp bystyrevedtak 57/19, ønsket kommunedirektøren en gjennomgang av organiseringen av stab- og støttefunksjoner i hele administrasjonen og av lederstrukturen rundt kommunedirektøren.

organer. I tillegg skriver de saksframlegg i saker der ordfører innstiller. Bystyresekretariatet har også enkelte oppgaver knyttet til godtgjøringer for folkevalgte.

Organisering i kommunalområdene

Omorganiseringen nevnt ovenfor, førte til at stab- og støttetjenester innen HR, IT-tjenester og økonomi ble overført fra kommunalområdene og samlet i egne seksjoner i Organisasjon og utvikling. Organisasjonskartene nedenfor viser at hvert kommunalområde fortsatt har stabsfunksjoner. De varierer i størrelse og innhold, men alle har lagt ansvaret for kvalitetsarbeid i stab.

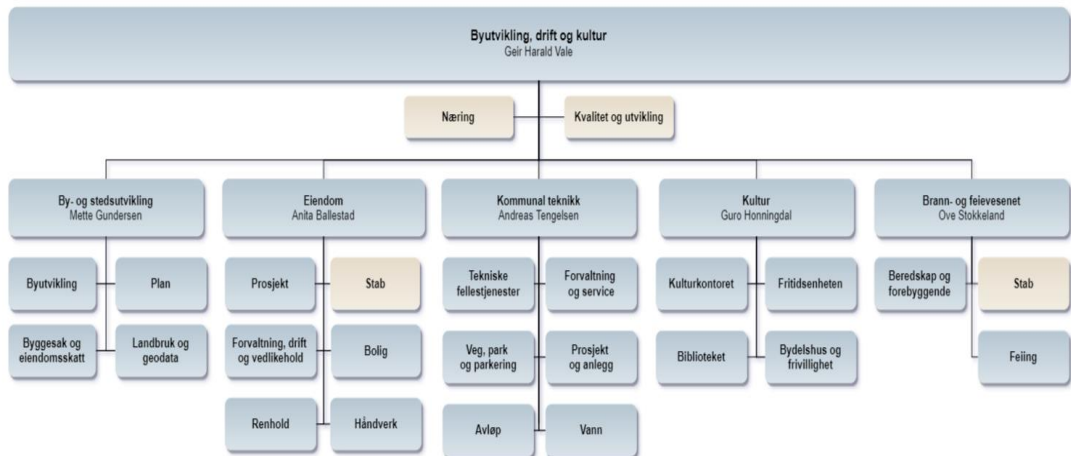
Kommunalområde for helse og velferd



Kommunalområdet ledes av en kommunalsjef, og er delt i fem fagområder. Det er heldøgns omsorgstjenester, tilrettelagte tjenester, koordinerende hjemmetjenester, spesialiserte tjenester for rus og psykisk helse, og spesialiserte tjenester for somatikk. Hvert fagområde ledes av en fagsjef og består av 7 til 14 enheter. Det er ikke utpekt en egen stedfortreder for kommunalsjefen, men vedkommende skal som hovedregel velges blant fagsjefene.

Kommunalområdet har enkelte tjenester lagt i stab. Eksempler på det er kvalitetsseksjon, kommunelege og Scheen produksjon.

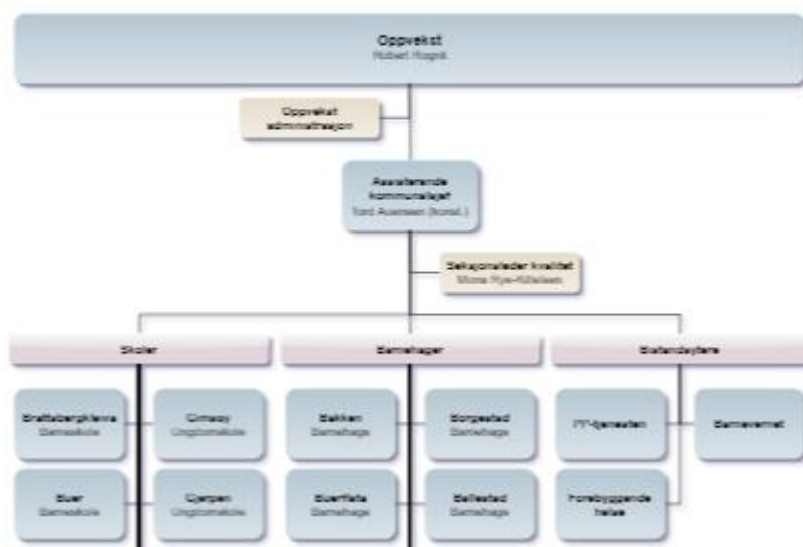
Kommunalområde for byutvikling, drift og kultur



Kommunalområdet ledes av en kommunalsjef. Linjeledere i nivå under kommunalsjefen kalles fagsjefer, og de leder fagområdene by- og stedsutvikling, eiendom, kommunal teknikk, kultur, og brann- og feievesen. Hver av dem består av fra 2 til 6 enheter. Fagsjef for eiendom er utpekt som kommunalsjefens stedfortreder.

Opgaver som nærings- og kvalitetsarbeid er plassert i stab. To av fagområdene har i tillegg egne stabsfunksjoner.

Kommunalområde for oppvekst



Kommunalområdet ledes av en kommunalsjef, og er delt i seksjonene skole, barnehage og bistandsyttere. Til forskjell fra de andre kommunalområdene, har kommunalområdet en assisterende kommunalsjef mens seksjonene ikke har egne ledere.

- **Seksjonen for skole** består av 13 barneskoler, 6 ungdomsskoler og særskilte skoletilbud som voksenopplæringen og kulturskolen. I organisasjonskartet ovenfor er fire av dem nevnt.
- **Seksjonen for barnehager** er delt inn i 19 barnehager og en fagenhet for spesialpedagogisk hjelp og støttetiltak. I organisasjonskartet ovenfor er fire av dem nevnt.
- **Seksjonen for bidragsyttere** består av PP-tjenesten, barnevernet og forebyggende helse.

2.3. Saksgang i saker som skal til politisk behandling

De aller fleste saker som legges fram for politisk behandling, utredes av administrasjonen. I tillegg har ordfører innstillingsrett¹¹ og kan legge fram saker til behandling i formannskapet og bystyret.¹²

Mange av sakene som utredes av administrasjonen, er en oppfølging av vedtak i folkevalgte organer. Det er også eksempler på at administrasjonen tar initiativ til at saker legges fram for politisk behandling. Ifølge kommunedirektøren gjelder dette hovedsaklig saker som etter delegeringsreglementet skal behandles i folkevalgte organer.

Det administrative ansvaret for å utrede og godkjenne saker som skal behandles i folkevalgte organer, er fordelt som nevnt nedenfor.

- **Kommunedirektøren** har ansvar for saker til formannskapet og bystyret.
- **Organisasjon og utvikling** har ansvar for saker til partssammensatt utvalg (PSU).
- **Kommunalområdet for oppvekst** har ansvar for saker til utvalg for oppvekst (UOPP).
- **Kommunalområdet for helse og velferd** har ansvar for saker til utvalg for helse og omsorg (UHO).
- **Kommunalområdet for byutvikling, drift og kultur** har ansvar saker til utvalg for klima, miljø og byutvikling (UKMB), utvalg for kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet (UKIFF) og utvalg for landbruk (ULB).¹³

¹¹ Retten til å innstille handler om å utarbeide et saksframlegg med forslag til vedtak som det utpekte folkevalgte organet skal votere over.

¹² Kommuneloven og det politiske saksbehandlingsreglementet i Skien kommune angir hvilke typer saker dette gjelder.

¹³ Kilde: Delegeringsreglement for folkevalgte organer og kommunedirektøren, og kommunedirektørens delegeringsreglement.

2.4. Omfang av politisk saksbehandling

En optelling fra bystyrets konstituering høsten 2019 til juni 2022 viser følgende:

- Bystyret har hatt 42 møter og behandlet 532 saker
- Formannskapet har hatt 46 møter og behandlet 294 saker
- Partssammensatt utvalg (PSU) har hatt 15 møter og behandlet 59 saker
- Utvalg for klima, miljø og byutvikling (UKMB) har hatt 41 møter og behandlet 333 saker
- Utvalg for oppvekst (UOPP) har hatt 32 møter og behandlet 135 saker
- Utvalg for kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet (UKIFF) har hatt 31 møter og behandlet 210 saker
- Utvalg for helse og omsorg (UHO) har hatt 32 møter og behandlet 150 saker
- Utvalg for landbruk (ULB) har hatt 19 møter og behandlet 52 saker

3. Rammer for politisk saksbehandling

Hovedproblemstilling:

Blir politiske saker i Skien kommune saksbehandlet i tråd med gjeldende lovverk og kommunale reglementer og retningslinjer?

Delproblemstilling 1:

Har kommunen tiltak som sikrer at folkevalgte har informasjon om sentrale bestemmelser om saksbehandling i kommunens folkevalgte organer?

Til denne delproblemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal ha reglementer som regulerer delegering og saksbehandling i folkevalgte organer**
- **Kommunen bør ha etiske retningslinjer for folkevalgte**
- **Kommunen bør ha tiltak som sikrer at de etiske retningslinjene, delegeringsreglementet og saksbehandlingsreglementet er kjent blant medlemmene i folkevalgte organer**

3.1. Reglementer om delegering og saksbehandling for folkevalgte organer – data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha reglementer som regulerer delegering og saksbehandling i folkevalgte organer

3.1.1. Delegeringsreglement for folkevalgte og kommunedirektøren

I kommunal sammenheng betyr delegering å tildele myndighet man selv har, til et organ eller en person slik at vedkommende kan opptre på vegne av kommunen og ta beslutninger på kommunens vegne. Den som har delegert, kan aldri delegere fra seg ansvaret for avgjørelser som tas.

Bystyret i Skien kommune vedtok gjeldende delegeringsreglement for folkevalgte organer og kommunedirektøren for perioden 2020-2023, jf. møte 11. desember 2020, sak 185/20.

Innledningsvis står det at delegeringsreglementet skal sikre overføring av beslutningsmyndighet, klar ansvarsfordeling og effektiv saksbehandling. Delegert myndighet skal utøves i tråd med lover og forskrifter, kommunes delegeringsbestemmelser og etiske retningslinjer, og innenfor vedtatte planer og budsjetter.

Nedenfor gjennomgås hovedtrekkene i reglementet om delegering til ordfører, folkevalgte organer og kommunedirektøren.

Bystyret skal selv treffe vedtak i saker som er av prinsipiell og overordnet betydning for kommunen. Eksempler på slike saker er beslutninger om vertskommunesamarbeid og kommunale foretak. I tillegg skal bystyret fatte vedtak på ytterligere 20 saksområder. Eksempelvis skal bystyret treffe vedtak om politisk organisering, kommuneplaner, årsbudsjett og økonomiplan, større byggeprosjekter og vesentlige endringer i kommunens tjenestetilbud.

Ordførers tildelte myndighet er listet opp i 11 punkter. Nedenfor tar vi med noen eksempler som gjelder politisk saksbehandling.

- Ordfører har rett til å innstille overfor formannskapet og bystyret.¹⁴ Før en sak utarbeidet av ordfører behandles av et folkevalgt organ, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg, inkludert å utrede saken.
- Ordfører har myndighet til å fastlegge saksgangen for saker som skal behandles politisk etter at saken er ferdig utredet av administrasjonen, herunder beslutte hvilket politisk utvalg som skal ha saksansvaret.
- Ordfører treffer vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.
- Ordfører gis rett til å fatte vedtak i hastesaker.
- Ordfører gis rett til å opprette utvalg som skal forberede saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Formannskapet er innstillende myndighet i saker som årsbudsjett og økonomiplan, årsregnskap og årsberetning, skattevedtak, endringer som gjelder totale budsjettammer, og saker som medfører oppgavedeling mellom de forskjellige sektorene i kommunen. Formannskapet har også innstillende myndighet i saker om tilskudd til kirken, og saker fra Kvalitet- og integreringsenheten (KIE).

Formannskapet gis myndighet til å disponere formannskapets disposisjonskonto, og kan delegere til ordfører å disponere inntil 100 000 kr.

¹⁴ Ifølge saksbehandlingsreglementet skiller det på hvilke type saker som henholdsvis ordfører, formannskap og utvalgene kan gi innstilling i og behandle. Ordfører skal innstille i saker som gjelder folkevalgte, folkevalgte organer og saker som ordfører mener er kun av politisk karakter.

Partssammensatt utvalg (PSU) er delegert myndighet til å treffe vedtak innenfor sitt ansvarsområde¹⁵, med mindre annet følger av lov, reglement eller delegeringsvedtak. Dersom saker tas opp som en eventuelt sak, skal det ikke føre fram til vedtak i samme møte.

Reglementet har felles rammer for delegering til alle faste utvalg.¹⁶ De faste utvalgene det siktes til er utvalg for oppvekst (UOPP), for helse og omsorg (UHO), for landbruk (ULB), for klima, miljø og byutvikling (UKMB) og for kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet (UKIFF).

Nedenfor nevnes noen eksempler på felles delegering til disse utvalgene.

- Utvalgene har avgjørelsesmyndighet og er høringsinstans i alle saker innenfor sitt ansvarsområde, med mindre myndigheten er lagt til bystyret eller kommunedirektøren.
- Utvalgene kan omdisponere innenfor egen budsjetttramme i tråd med vedtak og retningslinjer som gjelder tildelingen.
- Utvalgene skal danne grunnlag for den politiske behandlingen i bystyret, med enkelte unntak.

Deretter beskrives ansvarsområde og delegering til hvert utvalg. Eksempelvis har utvalg for helse og omsorg (UKO) ansvar for samhandlingsreformen, fysisk og psykisk helse, miljørettet helsevern, flyktningsaker, helse- og omsorgstjenester, botilbud, sosiale tjenester, rus og alkoholpolitikk. Utvalget har avgjørelsesmyndighet og er høringsinstans innenfor på saksområder som følger av lov om helse- og omsorgstjenester, folkehelse, pasient- og brukerrettigheter, smittevern, arbeids- og velferdsforvaltning, psykisk helsevern, omsetning av alkoholholdig drikk, og introduksjonsordning for nyankomne flyktninger.

To av de fem utvalgene gis myndighet til å videredelegere myndighet til kommunedirektøren i enkelte saker.

- UKMB kan videredelegere i tre konkrete sakstyper, inkludert gjennomføre oppstartsmøte i enkelte reguleringssaker, behandle planprogram for planer med vesentlige virkinger, og vedta mindre endringer i reguleringsplaner.
- ULB kan videredelegere avgjørelser i enkeltsaker innenfor eget ansvarsområde som ikke er av prinsipiell betydning.

Ifølge kommuneloven § 13-1 har kommunedirektøren ansvar for at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. I delegeringsreglementet for Skien kommune står det at alle saker som skal behandles i folkevalgte organer, skal legges fram for kommunedirektøren slik at hun kan ivareta sitt utredningsansvar. I samme reglement gis kommunedirektøren myndighet til

¹⁵ Se pkt. 2.1. for en nærmere beskrivelse av PSUs ansvarsområde.

¹⁶ Kommuneloven har uttømmende bestemmelser om hvilke folkevalgte organer som kan opprettes. *Faste utvalg* er ikke nevnt i disse bestemmelsene, jf. §§ 5-1 og 5-2. Se vedlegg 5 for en nærmere beskrivelse.

å innstille i alle saker som skal til behandling i utvalg og formannskap, med mindre annet følger av dette reglementet. Innenfor bystyrets myndighetsområde gis kommunedirektøren myndighet til å avgjøre alle enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning. Dette gjelder når ikke annet framgår av regelverk, dette delegeringsreglementet og vedtak i bystyret. Kommunedirektøren avgjør selv om det er behov for videredelegering.

3.1.2. Politisk saksbehandlingsreglement for folkevalgte¹⁷

Bystyret vedtok politisk saksbehandlingsreglement for folkevalgte i møte 30. september 2021, jf. sak 129/21.

I reglementet vises det til at folkevalgte plikter å rette seg etter kommunens vedtatte etiske retningslinjer for folkevalgte, og til enkelte bestemmelser i delegeringsreglementet for folkevalgte og kommunedirektøren.

Vi har undersøkt om saksbehandlingsreglementet utdyper sentrale bestemmelser om uhildet saksbehandling og om gjennomføring av møter i folkevalgte organer.

Uhildet saksbehandling – bestemmelser om inhabilitet

I det politiske saksbehandlingsreglementet vises det til at både kommuneloven og forvaltningsloven har bestemmelser om habilitet som gjelder folkevalgte. Deretter nevnes kommunelovens bestemmelse om at en folkevalgt som er med å forberede eller treffe vedtak i en sak som ansatt i kommunen, er som hovedregel inhabil til senere å behandle samme sak i et folkevalgt organ. Forvaltningslovens bestemmelser om når en folkevalgt er inhabil, nevnes ikke.

Det står at folkevalgte skal melde fra om egen inhabilitet eller habilitetsinnsigelser til bystyresekretariatet i god tid før møte. Vedtak om inhabilitet skal stå i møteboka.

Gjennomføring av møter i folkevalgte organer

Nedenfor gjennomgås det politiske saksbehandlingsreglementets bestemmelser om åpenhet, saksutredning, saksgang og gjennomføring av møter.

Krav om åpenhet

Folkevalgte organer skal behandle og treffe vedtak i møter. Det understrekes at kravet om møte gjelder både saksforberedelser, behandling og avgjørelser.

Møter i folkevalgte organer skal være åpne for allmennheten. Å lukke deler eller hele møte, eller unnta dokumenter/saker er til behandling fra offentligheten, krever hjemmel i lov.

¹⁷ Det politiske saksbehandlingsreglementet har et avsnitt om politisk organisering. Her nevnes bystyret, formannskapet, partssammensatt utvalg og *faste utvalg*. Revisjonen viser her til at kommuneloven har uttømmende bestemmelser om hvilke folkevalgte organer som kan opprettes. *Faste utvalg* er ikke nevnt i disse bestemmelsene, jf. §§ 5-1 og 5-2.

Møteboka er offentlig. Sakstittelen på saker som behandles for lukkede dører, skal beskrive hva saken handlet om og skal stå i møteboka. Opplysninger som er i strid med personvernet eller er underlagt taushetsplikt, skal sladdes.

Krav til saksutredning og saksgang

Kommunedirektøren sørger for at saker som behandles i folkevalgte organer, og som er utredet av administrasjonen, er forberedt på forsvarlig måte og i samsvar med lov, reglementer og andre bindende instruksjoner.

Ordfører innstiller i saker som gjelder folkevalgte, folkevalgte organer og i saker ordfører mener er kun av politisk karakter. Før en sak er utarbeidet av ordfører behandles i et folkevalgt organ, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg.

Formannskapet og de faste utvalgene¹⁸ skal behandle saker og gi innstilling i saker innenfor sine ansvarsområder, dersom ikke annet er bestemt.

Møter i folkevalgte organer skal holdes på vedtatte tidspunkter. Lederne for de folkevalgte organene sender i god tid før møte sakliste til medlemmene med oversikt over saker som skal behandles. Lederne har også ansvar for at kunngjøring av møte og sakliste skjer på riktig måte. Et folkevalgt organ er vedtaksført når minst halvparten av medlemmene er til stede.

Ordfører eller den ordfører bemyndiger har møte-, tale- og forslagsrett i alle folkevalgte organer unntatt kontrollutvalget. Ordfører har møte- og talerett i kontrollutvalget. Kommunedirektøren eller hennes stedfortreder har møte- og talerett i alle organer unntatt kontrollutvalget.

Skien kommune har medvirkningsrådene; elderrådet, ungdomsrådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse. De har møte- og talerett i utvalgene for klima, miljø og byutvikling (UKMB), oppvekst (UOPP), helse og omsorg (UHO) og kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet (UKIFF). Utvalg for landbruk (ULB) er ikke nevnt.

Krav til gjennomføring av møte

Både saksforberedelse, behandling og avgjørelser skal gjøres i møter. Kravet om saksbehandling i møte gjelder uavhengig av om det treffes vedtak i saken.

Selve saksbehandlingen beskrives helt konkret. Eksempelvis står det at møteleder leser opp overskriften på saken. Talerne får ordet i den rekkefølgen de ber om det. Er en sak tatt opp til behandling, kan ikke møte heves før saken er avgjort eller vedtatt utsatt. Møtelederen avgjør når saken tas opp til votering. En sak avgjøres i hovedsak ved alminnelig flertall. Vedtakene skal være offentlige. Å unnta vedtak fra offentligheten, krever hjemmel i lov. Det skal føres møtebok og den skal inneholde tid og sted for møte, hvem som møtte, hvilke saker som ble behandlet, alle

¹⁸ Revisjonen viser til vedlegg 5 om at *faste utvalg* ikke er nevnt i kommunelovens uttømmende lister over hvilke folkevalgte organer som kan opprettes.

framsatte forslag og avstemningsresultat. Møteboka skal også inneholde informasjon om eventuell hjemmel for lukking av møte og vedtak om habilitet. Etter møtet skal møteboka signeres av to andre medlemmer oppnevnt av det folkevalgte organet.

Det går ikke klart fram av det politiske saksbehandlingsreglementet, men kommuneadvokaten opplyser at det gjelder for folkevalgte organer.

3.2. Revisors vurdering

Skien kommune har reglementer som regulerer delegering og saksbehandling i folkevalgte organer.

Det politiske saksbehandlingsreglementet har en henvisning til forvaltningslovens bestemmelser om når en folkevalgt er inhabil, men ingen omtale av selve lovteksten eller hvordan den skal forstås. Ett tiltak for å sikre at folkevalgte følger bestemmelsene om habilitet, er å gi enkel tilgang til informasjon om disse bestemmelsene. En grundigere omtale i det politiske saksbehandlingsreglementet ville vært et godt bidrag til å forenkle tilgangen på slik informasjon.

Kommunedirektørens anledning til å uttale seg i en sak før den behandles av et folkevalgt organ i saker der ordfører innstiller, virker som et egnet tiltak for å sikre forsvarlig saksutredning.

I kommuneloven står det at ordfører har møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale folkevalgte organer, unntatt i kontrollutvalget der ordfører har møte- og talerett. I delegeringsreglementet for Skien kommune gis ordfører rett til å innstille i saker som skal behandles i formannskapet eller bystyret. Kommunen bør sikre at denne bestemmelsen i delegeringsreglementet ikke skal forstås som en innsnevring av ordførers forslagsrett etter kommuneloven.

I delegeringsreglementet står det at utvalgene skal danne grunnlag for den politiske behandlingen i bystyret. Det framstår som uklart hva dette innebærer.

3.3. Etiske retningslinjer for folkevalgte – data

Revisjonskriterium:

Kommunen bør ha etiske retningslinjer for folkevalgte

Skien kommune har etiske retningslinjer for folkevalgte.¹⁹ De ble sist endret i bystyrets møte 12.03.15, sak 19/15.

¹⁹ I tillegg har Skien kommune en etisk standard som gjelder ansatte i kommunen.

Det står at målsetningen med de etiske retningslinjene er å fremme redelighet, ærlighet og åpenhet, og unngå situasjoner der det kan reises tvil om den enkelte folkevalgtes habilitet og upartiskhet. Det står også at folkevalgte skal skape aksept for etisk forsvarlig atferd. De har selvstendig ansvar for å søke råd dersom de er usikre på hva som er forsvarlig praktisering av de etiske retningslinjene, og ta opp forhold som ikke er i samsvar med kommunens regler.

Vi har undersøkt om etiske retningslinjene for folkevalgte omtaler kommunelovens og forvaltningslovens bestemmelser om habilitet, bierverv og gaver/fordeler.

Retningslinjene har et eget avsnitt om habilitet. Det vises til kommunelovens og forvaltningslovens bestemmelser om habilitet, og at alle folkevalgte må gjøre seg kjent med og følge disse bestemmelsene. Deretter gis det noen konkrete eksempler på hva som kan være konflikter mellom kommunens interesser og den enkeltes interesser, og hva som kan svekke tilliten til folkevalgtes upartiskhet.

Ifølge de etiske retningslinjene skal folkevalgte registrere sine verv og økonomiske interesser i KS sitt styrevervregister.

De etiske retningslinjene har et eget avsnitt om gaver og gjenytelser. Det står at folkevalgte ikke skal ta mot gaver eller personlige fordeler som er egnet til å svekke tilliten til deres upartiskhet. Gaver av moderat verdi omfattes ikke av retningslinjene. Det understrekes at gavene ikke bare omfatter materielle gjenstander, men også ulike fordeler. Ved tilbud om gaver skal ordfører kontaktes, og gaven skal returneres med et brev som redegjør for kommunens regler.

Det understrekes at reiser, opphold og representasjon skal dekkes av kommunen. Samtidig åpnes det for at folkevalgte kan motta moderate former for gjestfrihet, dersom det ikke svekker tilliten til deres upartiskhet. Retningslinjene angir hvor mye tips som er akseptabelt når folkevalgte er vertskap ved representasjonsmiddager.

Mot slutten av de etiske retningslinjene står det at etiske utfordringer ikke elimineres fullt ut ved detaljerte regler. En har derfor tatt inn Navigasjonshjulet²⁰, og folkevalgte oppfordres til å bruke dette verktøyet for etisk refleksjon.

3.4. Revisors vurdering

Skien kommune har etiske retningslinjer som gjelder for folkevalgte.

Det nevnes i de etiske retningslinjene at kommuneloven og forvaltningsloven inneholder bestemmelser om habilitet som gjelder folkevalgte. Henvisning til hvilke paragrafer som omhandler habilitet, nevnes ikke. Vi viser her til vurderingen i pkt. 3.2. om å sikre enkel tilgang til informasjon

²⁰ Navigasjonshjulet er et verktøy for etisk refleksjon og navigasjon. En skal ta stilling til konkrete spørsmål om jus, etikk, moral, omdømme mm, og svarene kan klargjøre videre veivalg. Navigasjonshjulet er utarbeidet av Øyvind Kvalnes, professor ved BI og Einar Øvereng, professor ved Handelshøgskolen Innlandet

om habilitetsreglene, og mener samme vurdering gjelder for de etiske retningslinjene som for delegeringsreglementet.

3.5. Kjennskap til sentrale reglementer – data

Revisjonskriterium:

Kommunen bør har tiltak som sikrer at de etiske retningslinjene, delegeringsreglementet og saksbehandlingsreglementet er kjent blant medlemmene i folkevalgte organer

De etiske retningslinjene, delegeringsreglementet og saksbehandlingsreglementet legger rammer for det politiske arbeidet. De beskriver ønsket atferd, bestemmer fordeling av myndighet og klargjør de politiske beslutningsprosessene. Kjennskap til disse reglementene og de etiske retningslinjene er en forutsetning for å forstå folkevalgtes rolle, ansvar og handlingsrom.

3.5.1. Opplæring for folkevalgte

Opplæring for folkevalgte som er valgt inn i bystyret – høsten 2019

Folkevalgte medlemmer i bystyret hadde opplæring 31. oktober og 1. november 2019. I tillegg deltok 1. vara fra hvert parti, samt daværende rådmannen og hans ledergruppe. Opplæringen var delt inn i tre temaer.

- Samhandling i bystyret og mellom bystyret og administrasjonen
- Kommunen som samfunnsutvikler
- Kommunen som demokratisk arena

Flere av foredragene under det første og siste temaet ble holdt av foredragsholdere fra KS. Ett av dem handlet om politisk handlingsrom i lys av ny kommunelov, inkludert en ny bestemmelse om lovfesting av selvstyre, og en mer omfattende bestemmelse om internkontroll. Foredraget handlet også om tydeliggjøring av ordførers handlingsrom, kommunedirektørens myndighet og oppgaver, og om ansvarsfordelingen mellom folkevalgte og administrasjonen. Foredraget ble avsluttet med en gjennomgang av hvilke virkemidler folkevalgte har tilgang til i styringen av en kommune.

Et annet av foredragene fra KS handlet om tre ulike offentlige styringsmodeller. En hierarkisk modell hvor kommunen bestemmer over innbyggerne, en markedsmodell der innbyggerne er brukere som bestiller tjenester, og en styringsmodell for samskaping og samstyring.

Vi får opplyst at opplæring for folkevalgte i Skien kommune gjennomføres etter hvert kommunestyrevalg, og at det er vanlig å følge KS sitt opplegg og deres foredragsholdere. De senere kommunestyreperiodene har kommunen i tillegg skreddersydd folkevalgtopplæringen dels etter hvor mange som er nye folkevalgte og dels etter hva som er aktuelle temaer for kommunen.

Program for folkevalgtopplæringen, skriftlige orienteringer fra administrasjonen og lysark fra foredragsholderne ligger på samme sted på kommunens nettsider som sakslister og protokoller fra andre møter i folkevalgte organer. Vi kan ikke se at programmet inneholder en gjennomgang av etiske retningslinjer eller saksbehandlings- og delegeringsreglementer som gjelder folkevalgte.

Opplæring for folkevalgte som er valgt inn i bystyret – våren 2022

23. og 24. mars 2022 gjennomførte bystyret en ny opplæring for folkevalgte medlemmer i bystyret. Her også finner vi programmet for opplæringen på samme sted som øvrige innkallinger og saksprotokoller fra møter i folkevalgte organer. Ifølge programmet, handlet den første dagen om samarbeid og samhandling i bystyret, og den andre om muligheter og utfordringer knyttet til det grønne skiftet.

Ett av foredragene den første dagen ble holdt av kommuneadvokaten. Hun snakket blant annet om hvordan en fatter avgjørelser på riktig måtet på politisk nivå med henvisninger til delegeringsreglementet og saksbehandlingsreglementet.²¹

Kommuneadvokaten snakket også om forskjellene i roller, ansvar og myndighet mellom folkevalgte og ansatte. Ifølge kommunedirektøren var kommuneadvokaten tydelig på at folkevalgte skal henvende seg til kommunedirektøren når de henvender seg til administrasjonen. De øvrige foredragene og diskusjonene ble ledet av folkevalgte og handlet om hvordan gjennomføre politiske debatter på en respektfull måte.

Vi kan ikke se at programmet inneholder opplæring om eller gjennomgang av de etiske retningslinjene.

Dette er første gang kommunen gjennomfører en opplæring for folkevalgte omtrent midtveis i en kommunestyreperiode. Ordfører opplyser at partiene i bystyret var positive til en slik ekstra opplæring.

Opplæring for folkevalgte i utvalg

En gjennomgang av møteinnkallinger for utvalgene, viser at bare medlemmene i utvalg for landbruk (ULB) har hatt egen folkevalgtopplæring.²² Opplæringen ble gjennomført i møte 4. desember 2019. Utvalgsmedlemmene fikk orienteringer om arbeidsområdet for Grenland landbrukskontor, om kommunens politiske delegeringsreglement og om aktuelle lover og forskrifter.

²¹ På dette tidspunktet har bystyret vedtatt revidert delegeringsreglement og saksbehandlingsreglement, jf. pkt. 3.1.1. og 3.1.2.

²² Vi gjennomgikk møteinnkallingene i alle utvalgene fra første møte etter valget i 2019 til andre møte i 2020.

3.5.2. Øvrige tiltak for å gjøre etiske retningslinjer kjent for folkevalgte

Som nevnt i pkt. 3.3. ble etiske retningslinjer for folkevalgte ble behandlet i bystyret i 2015. Vi har søkt på kommunens nettsider og i sak- og arkivsystemet, men finner ikke at disse retningslinjene er revidert på et senere tidspunkt.

De etiske retningslinjene er omtalt i både delegeringsreglementet og saksbehandlingsreglementet som gjelder for folkevalgte.

Ifølge delegeringsreglementet skal all delegering utøves med utgangspunkt i kommunens vedtatte etiske retningslinjer. I saksbehandlingsreglementet står det at folkevalgte plikter å rette seg etter disse retningslinjene.

Revisjonen gjennomførte en spørreundersøkelse blant folkevalgte i Skien kommune våren 2022.²³ I et kommentarfelt i spørreundersøkelsen skriver en folkevalgt at han/hun hadde fått utdelt de etiske retningslinjene.

3.5.3. Øvrige tiltak for å gjøre delegeringsreglementet og saksbehandlingsreglementet kjent for folkevalgte

I det konstituerende bystyremøte 17. oktober 2019, la administrasjonen fram skriftlig informasjon om hovedpunktene i ny kommunelov, og om behov for å oppdatere folkevalgtes reglementer for delegering og saksbehandling som følge av den nye loven, jf. orienteringssakene 14/19 og 15/19. *Delegasjons- og saksbehandlingsreglement 2015 – 2019* lå som vedlegg til sak 15/19. Bystyret tok informasjonen til orientering.

5. mars 2020 oppnevnte bystyret et arbeidsutvalg²⁴ som fikk i oppdrag å oppdatere delegerings- og saksbehandlingsreglement for folkevalgte organer, jf. sak 24/20. Vedtaket er på ca. seks sider og legger rammer for arbeidet. I samme sak ble medlemmene i arbeidsutvalget valgt. De kom fra alle posisjonspartier og to opposisjonspartier. Varaordfører ble valgt som leder.

Arbeidsutvalget valgte å dele delegerings- og saksbehandlingsreglementet i to separate reglementer.

Bystyret vedtok arbeidsutvalgets forslag til delegeringsreglement for folkevalgte organer og kommunedirektøren for perioden 2020-2023, jf. sak 185/20. Før saken ble behandlet i bystyret, hadde den vært til høring hos kommunedirektøren og til behandling i utvalgene og i formannskapet. Innspillene fra høringen og behandlingen lå ved saken som vedlegg.

Arbeidsutvalget la fram forslag til politisk saksbehandlingsreglement for bystyret i møte 30. september 2021, jf. sak 129/21. I reglementet står det at politisk ledelse har ansvar for at alle

²³ Se vedlegg 3 Metode og kvalitetssikring for en nærmere redegjørelse.

²⁴ Se vedlegg 5.

utvalg, råd, folkevalgte, sekretariat og administrasjon får en god gjennomgang av reglene. Før behandlingen, hadde forslaget vært på høring hos kommunedirektøren og de politiske partiene som er representert i bystyret, og til behandling i utvalgene og formannskapet. Innspillene fra høringen og behandlingen lå ved saken som vedlegg.

3.5.4. Folkevalgtes kjennskap til sentrale retningslinjer

For å kartlegge folkevalgtes erfaringer med politisk saksbehandling, sendte vi en spørreundersøkelse til medlemmer i bystyret, formannskapet, partssammensatt utvalg (PSU) og utvalgene for oppvekst (UOPP), landbruk (ULB), helse og omsorg (UHO), kultur, friluftsliv og frivillighet (UKIFF), og miljø, klima og byutvikling (UKMB). I resten av dette punktet bruker vi fellesbetegnelsen *utvalg*.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 77 personer. Vi fikk svar fra 45 personer. Det gir en svarprosent på 58 prosent.²⁵

Etiske retningslinjer

Opplæring

Nesten 60 prosent av de folkevalgte svarte at de opplever at de har fått god opplæring i de etiske retningslinjene. Når vi fordeler svarene mellom ulike folkevalgte organer, ser vi at flest medlemmer i formannskapet er enige i dette. I bystyret er noen færre medlemmer enige, mens i utvalgene er færrest medlemmer enige. Se tabellen nedenfor.

Påstand: Jeg har fått god opplæring i de etiske retningslinjene

	Bystyret	Formannskapet	Utvalgene
Helt eller delvis enig	69 prosent	80 prosent	54 prosent
Helt eller delvis uenig	31 prosent	20 prosent	46 prosent

Vi ba folkevalgte svare på om de ønsker mer opplæring i de etiske retningslinjene. 80 prosent var enige. Når svarene fordeles mellom ulike folkevalgte organer, ser vi at flest medlemmer i utvalgene ønsker mer opplæring (83 prosent), noen færre i bystyret (75 prosent) og færrest i formannskapet (70 prosent).

Kjennskap

Nedenfor ser vi at mange medlemmer i folkevalgte organer opplever de har god kjennskap til de etiske retningslinjene. Når svarene fordeles på ulike folkevalgte organer, er flest medlemmer i formannskapet enige i dette. Noen færre medlemmer i bystyret er enige, og færrest medlemmer i utvalgene er enige.

²⁵ Se vedlegg 3 Metode og kvalitetssikring for en nærmere redegjørelse om gjennomføring av spørreundersøkelsen.

Påstand: Jeg er godt kjent med innholdet i de etiske retningslinjene

	Bystyret	Formannskapet	Utvalgene
Helt eller delvis enig	81 prosent	90 prosent	69 prosent
Helt eller delvis uenig	19 prosent	10 prosent	31 prosent

Etiske retningslinjer kan brukes som oppslagsverk når en står i et konkret dilemma. Dersom en er usikker på innholdet, vil det være nyttig å ha kjennskap til hvor en finner slike retningslinjer. I tabellen nedenfor ser vi at ganske mange folkevalgte i Skien vet hvor de finner de etiske retningslinjene. Samtidig ser vi forskjeller mellom de ulike folkevalgte organene. Flest medlemmer i formannskapet og færrest medlemmer i utvalgene vet hvor de finner de etiske retningslinjene.

Påstand: Jeg vet hvor jeg finner de etiske retningslinjene

	Bystyret	Formannskapet	Utvalgene
Ja	84 prosent	90 prosent	74 prosent
Nei	16 prosent	10 prosent	20 prosent
Vet ikke	0 prosent	0 prosent	6 prosent

Vi ba også medlemmene i folkevalgte organer ta stilling til om de vet hvem som kan hjelpe dem, dersom de er i tvil om de handler i tråd med de etiske retningslinjene. Nesten 90 prosent svarte ja. Det var ganske små forskjeller i svarene mellom de ulike folkevalgte organene.

Spørreundersøkelsen inneholdt et åpent felt der de folkevalgte kunne kommentere utformingen, opplæringen eller bruken av de etiske retningslinjene. Nedenfor har vi tatt med enkelte kommentarer (noe forkortet).

- *Jeg har lite kjennskap til de etiske retningslinjene så jeg kan si lite om bruken.*
- *Jeg har i liten grad fått opplæring eller på annen måte gjort kjent med disse retningslinjene.*
- *Retningslinjene er helt greie, men med noen uklarheter og mangler.*
- *Faste medlemmer i utvalg som ikke sitter i bystyret eller er 1. vara til bystyret fikk ikke invitasjon til å delta i folkevalgtopplæringen etter valget i 2019.*

Delegeringsreglement

Formålet med delegering er å sikre rasjonell og effektiv drift gjennom å fordele myndighet, ansvar og oppgaver. Delegeringen bør med andre ord være godt kjent i organisasjonen.

Kjennskap

I pkt. 3.5.3 så vi at arbeidsutvalgets forslag til politisk delegeringsreglement ble behandlet i utvalgene og formannskapet, før det ble behandlet i bystyret. I spørreundersøkelsen ba vi folkevalgte svare på hvor grundig forslaget ble behandlet.

I tabellen nedenfor ser vi at nesten like mange i bystyret og formannskapet mener de hadde en god drøfting og gjennomgang av det politiske delegeringsreglementet, mens en del færre medlemmer i utvalgene mente det samme.

Påstand: Da det/de folkevalgte organene jeg sitter i behandlet delegeringsreglementet, hadde vi en grundig gjennomgang og drøfting.

	Bystyret	Formannskapet	Utvalgene
Ja	78 prosent	80 prosent	66 prosent
Nei	22 prosent	20 prosent	34 prosent
Vet ikke	0 prosent	0 prosent	0 prosent

Vi spurte også om delegeringsreglementet var greit å bruke, og om det ga klare føringer på hvilken myndighet som er lagt til de folkevalgte organene. Mange svarte ja på disse spørsmålene. Samtidig ser vi forskjeller i svarene avhengig av om de folkevalgte sitter i bystyret, formannskapet eller utvalgene. Alle medlemmene i formannskapet svarte ja, mens om lag 87 prosent av medlemmene i bystyret og 78 prosent av medlemmene i utvalgene svarte det samme.

Vi ba de folkevalgte svare på om de vet hvor de finner delegeringsreglementet. Nesten alle svarte ja. Det var små forskjeller mellom de ulike folkevalgte organene.

Mer opplæring

Nedenfor ser vi at ganske mange ønsker mer opplæring i delegeringsreglementet. Når svarene fordeles på ulike folkevalgte organer, ser vi at flest medlemmer i utvalgene og bystyret ønsker dette, mens i formannskapet er det like mange medlemmer som ønsker og ikke ønsker mer opplæring.

Påstand: Jeg ønsker mer opplæring i delegeringsreglementet

	Bystyret	Formannskapet	Utvalgene
Helt eller delvis enig	69 prosent	50 prosent	74 prosent
Helt eller delvis uenig	31 prosent	50 prosent	23 prosent
Vet ikke	0 prosent	0 prosent	3 prosent

De folkevalgte kunne skrive kommentarer om utforming, opplæring og bruk av delegeringsreglementet. Nedenfor har vi tatt med et utvalg (noe forkortet)

- *Ønsker mer opplæring i den forstand at noen må legge det fram og si hva det betyr i praksis.*
- *Det tok altfor lang tid før jeg fikk vite at kommunen hadde et slik reglement og hva det stod for. Det er vanskelig å forstå handlingsrommet jeg har som politiker. Siden jeg ikke kjente til dette reglementet, brukte jeg lang tid på å forstå det gjennom praktisering.*
- *Det var en omfattende politisk prosess før bystyret vedtok dette reglementet.*

Saksbehandlingsreglement

Kjennskap

Som nevnt i pkt. 3.5.3., var forslag til saksbehandlingsreglement på høring blant partiene i bystyret og til behandling i utvalgene og formannskapet, før det ble behandlet i bystyret. I spørreundersøkelsen ba vi de folkevalgte svare på hvor grundig de behandlet reglementet.

Nedenfor ser vi at det er store forskjeller blant medlemmene i de ulike folkevalgte organene. Mellom 84 og 90 prosent av medlemmene i bystyret og formannskapet mener de hadde en grundig gjennomgang og drøfting, mens 60 prosent i utvalgene mente det samme.

Påstand: Jeg synes vi hadde en grundig gjennomgang og drøfting i det/de folkevalgte organene jeg er med i, da vi behandlet saksbehandlingsreglementet

	Bystyret	Formannskapet	Utvalgene
Helt eller delvis enig	84 prosent	90 prosent	60 prosent
Helt eller delvis uenig	16 prosent	10 prosent	40 prosent

De folkevalgte ble også spurt om de kjenner godt til innholdet i saksbehandlingsreglementet, og om de visste hvor en finner dette reglementet. Svarmønsteret på disse spørsmålene er tilnærmet likt. Samlet sett kjenner mange til innholdet, og mange vet hvor en finner dette reglementet. Mellom 75 og 80 prosent av medlemmene i bystyret og utvalgene svarte ja på begge spørsmål, mens alle i formannskapet svarte det samme.

Mer opplæring

Ganske mange ønsker mer opplæring i saksbehandlingsreglementet. Om lag 75 prosent av medlemmene i bystyret og utvalgene ønsker dette, mens 50 prosent av medlemmene i formannskapet ønsker det samme.

Påstand: Jeg ønsker mer opplæring i saksbehandlingsreglementet

	Bystyret	Formannskapet	Utvalgene
Helt eller delvis enig	72 prosent	50 prosent	77 prosent
Helt eller delvis uenig	28 prosent	50 prosent	20 prosent
Vet ikke	0 prosent	0 prosent	3 prosent

De folkevalgte kunne skrive kommentarer om utforming, opplæring og bruk av det politiske saksbehandlingsreglementet. Nedenfor har vi tatt med et utvalg (noe forkortet)

- *Jeg ante ikke at det fantes et saksbehandlingsreglement.*
- *Det er litt som med delegeringsreglementet. Nå som jeg har holdt på noen år, så forstår jeg det. Revideringen og gjennomgangen gjorde det mye klarere.*
- *Nye politikere må få en mer praktisk gjennomgang, mer work shop-preget, enn ren informasjon.*

3.6. Revisors vurdering

Våre funn indikerer at Skien kommune har flere tiltak for å gjøre delegerings- og saksbehandlingsreglementene kjent blant folkevalgte, enn for å gjøre de etiske retningslinjene kjent. Funnene viser også at flere medlemmer i formannskapet kjenner til og i mindre grad trenger opplæring i de undersøkte reglementene og retningslinjene enn medlemmene i bystyret og utvalgene.

I det konstituerende møtet høsten 2019, fikk medlemmene i bystyret en skriftlig orientering om reglementene som gjaldt perioden 2015-2019. I tillegg ble forslag til reviderte reglementer behandlet i utvalgene og formannskapet, før de ble vedtatt i bystyret i henholdsvis 2020 og 2021. Funn fra spørreundersøkelsen viser at ganske mange folkevalgte opplever at de hadde grundige gjennomganger og drøftinger av disse reglementene.

Bystyret behandlet de gjeldende etiske retningslinjene i kommunestyreperioden 2011 – 2015, jf. pkt. 3.3. De etiske retningslinjene er nevnt i delegeringsreglementet og saksbehandlingsreglementet som ble vedtatt av bystyret i henholdsvis 2020 og 2021, jf. pkt. 3.1.1. og 3.1.2. I tillegg opplyser en folkevalgt i spørreundersøkelsen at vedkommende har mottatt de etiske retningslinjene. Det indikerer at medlemmene i ett eller flere utvalg har fått dem. For øvrig tyder våre funn på at det ikke gjennomført tiltak for å sikre at de etiske retningslinjene er kjent blant folkevalgte i inneværende kommunestyreperiode. Det kan forklare at færre folkevalgte har fått god opplæring i de etiske retningslinjene enn delegerings- og saksbehandlingsreglementene, og flere ønsker mer opplæring i de etiske retningslinjene enn de to reglementene.

Medlemmene i bystyret, formannskapet og partssammensatt utvalg (PSU) har fått mer opplæring i delegerings- og saksbehandlingsreglementene enn medlemmene i andre folkevalgte organer. Det henger sammen med at medlemmene i formannskapet også sitter i bystyret, og at alle medlemmene i formannskapet sitter i partssammensatt utvalg (PSU). I de øvrige utvalgene utgjør medlemmene i bystyret kun en andel. Omfang av opplæringstiltak synes å ha sammenheng med behov for opplæring. Våre undersøkelser viser at flest medlemmer i utvalgene ønsker mer opplæring i disse retningslinjene og reglementene, mens færre i bystyret og formannskapet ønsker det samme.

Det synes som utbyttet av opplæringen i de etiske retningslinjene og delegerings- og saksbehandlingsreglementene har vært forskjellig, avhengig av hvilke politisk organ de folkevalgte sitter i. Vi ser at flest medlemmer i formannskapet opplevde at gjennomgangen og drøftingene hadde vært grundig. Litt færre i bystyret og færrest i utvalgene opplevde det samme. Generelt sitter de mest erfarne folkevalgte i formannskapet. I bystyret finnes det både erfarne og uerfarne folkevalgte, mens flere uerfarne sitter i utvalgene.

4. Møteprinsippet og møteoffentlighet

Hovedproblemstilling:

Blir politiske saker i Skien kommune saksbehandlet i tråd med gjeldende lovverk og kommunale reglementer og retningslinjer?

Delproblemstilling 2:

Legges saker fram for folkevalgte for presentasjon, behandling og vedtak i tråd med kommunelovens bestemmelser om møter?

Til denne delproblemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen bør ha tiltak som sikrer at sammenkomster²⁶ blant folkevalgte og mellom folkevalgte og administrasjonen ikke bryter med møteprinsippet og møteoffentlighet**
- **Møteprinsippet og møteoffentlighet må følges i praksis**

4.1. Tiltak for å følge møteprinsippet og møteoffentlighet – data

Revisjonskriterier:

Kommunen bør ha tiltak som sikrer at sammenkomster blant folkevalgte og mellom folkevalgte og administrasjonen ikke bryter med møteprinsippet og møteoffentlighet

4.1.1. Kommunelovens bestemmelser om møter i folkevalgte organer

Folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter, jf. § 11-2. Dette kalles møteprinsippet.

Møtene skal som hovedregel være åpne for offentligheten, og innkalling, saksliste og møtebok skal som hovedregel være offentlig tilgjengelig, jf. §§ 11-3, 11-4 og 11-5. Dette kalles møteoffentlighet.

²⁶ Vi bruker ordet *sammenkomster* for å beskrive arenaer der folkevalgte eller folkevalgte og administrasjonen møtes. I enkelte tilfeller vil dette være *møter* i folkevalgte organer slik de er definert i kommuneloven. I noen tilfeller vil sammenkomstene falle klart utenfor disse bestemmelsene, mens i andre tilfeller kan de være i gråsoner. Vi avgrensner mot sammenkomster som har et uformelt formål som eksempelvis selskapelige formål. Denne bruken og forståelsen av ordet sammenkomster, er hentet fra forarbeidene til kommuneloven, jf. prop. L 46 (2017-2018)

Kravet om møteoffentlighet gjelder når det folkevalgte organet driver saksbehandling. Saksbehandling omfatter forhandling, drøfting og vedtaksfastsettelse eller annen behandling av saker som organet, etter lov, forskrift eller delegert myndighet, har til oppgave å behandle.²⁷

4.1.2. Tiltak for å sikre at møteprinsippet og møteoffentlighet følges

Det politiske saksbehandlingsreglementet for folkevalgte i Skien kommune inneholder en beskrivelse av kommunelovens bestemmelser om møteprinsippet og møteoffentlighet, jf. omtale i pkt. 3.1.2.

Bystyret opprettet en arbeidsgruppe med medlemmer fra både posisjonen og opposisjonen for å revidere saksbehandlingsreglementet. Deres forslag var på en bred høringsrunde og ble behandlet i utvalgene og formannskapet, før det ble vedtatt av bystyret, jf. omtale i pkt. 3.5.3.

Under folkevalgtopplæringen våren 2022 var gjennomgang av det politiske saksbehandlingsreglementet ett av temaene, jf. omtale i pkt. 3.5.3.

4.1.3. Politiske arenaer i Skien kommune

Folkevalgte organer

I pkt. 2.1. så vi at bystyret i det konstituerende møte høsten 2019 valgte medlemmer til formannskapet og opprettet flere utvalg. I samme møte valgte bystyret medlemmer til de fleste øvrige råd og utvalg nevnt i organisasjonskartet. I tillegg er det opprettet flere tema- og tidsavgrensede utvalg og arbeidsutvalg i inneværende bystyreperiode.

Alle ovennevnte er folkevalgte organer og må følge kommunelovens bestemmelser om møteprinsippet og møteoffentlighet, jf. omtale i pkt. 4.1.1.

Nedenfor presenteres de tema- og tidsavgrensede utvalgene og arbeidsutvalgene vi fant etter søk på kommunenes nettsider og i kommunens sak- og arkivsystem.

- **Utvalg for kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet (UKIFF)** opprettet en gruppe²⁸ som fikk i oppdrag å gjøre endringer i forslag til kommuneplan for kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet, jf. sak 8/19. Gruppen består av leder, nestleder og leder for opposisjonen fra UKIFF, og skal legge fram et forslag om en mer overordnet og kortere kommunedelplan som inkluderer frivillighet. Forslaget skal legges fram for behandling innen juni 2020.²⁹

²⁷ Kilde: Prop L 46 (2017-2019) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

²⁸ Kommuneloven har uttømmende bestemmelser om hva folkevalgte organer kan hete. Se vedlegg 5 for en nærmere redegjørelse.

²⁹ Endelig forslag til kommunedelplan for kultur, idrett og friluftsliv ble behandlet i UKIFF i sak 47/20. Det står i saksframlegget at det som her kalles arbeidsutvalg har hatt to møter, og at administrasjonen har bistått. Saksframlegget inneholder klikkbare lenker til referater fra de to møtene.

- **Bystyret** opprettet et arbeidsutvalg³⁰ som fikk i oppdrag å utarbeide forslag til nytt delegerings- og saksbehandlingsreglement, jf. sak 08/20. Bystyret valgte leder og medlemmer, ga rammer for arbeidet og åpnet for at arbeidsutvalget kunne innhente ekstern bistand.
- **Bystyret** opprettet en arbeidsgruppe³¹ som fikk i oppdrag å vurdere opprettelse av et nytt politisk utvalg kalt inkludering og deltakelse, jf. sak103/21. Bystyret valgte ordfører som leder og fire medlemmer, ga rammer for arbeidet, og bestemte at kommunedirektøren skulle velge sekretær. Arbeidsgruppen skulle legge fram en utredning innen 15. september.³²
- **UHO** opprettet et arbeidsutvalg som fikk i oppdrag å revidere alkoholpolitisk handlingsplan for perioden 2020-2023, jf. sak 03/19. Arbeidsutvalget består av fem folkevalgte, en representant for bransjen og en fra administrasjonen som skal være sekretær.

Andre politiske arenaer

- **Mandagskonferansen.** Her deltar ordfører, varaordfører, utvalgslederne og gruppelederne fra de partiene som sitter i posisjon.
- **Gruppemøter.**³³ Hver partigruppe i posisjonen har egne møter.
- **Gruppeledermøter.** Ordfører innkaller lederne fra alle partiene som sitter i bystyret. Hvor ofte og hvilke typer saker som tas opp i disse møtene, har endret seg over tid. Tidligere var dette en fast møteordning, men er nå i all hovedsak avsluttet. Ordfører opplyser at i inneværende periode har hun innkalt til ett gruppeledermøte og det gjaldt først og fremst fordeling av kontorer i rådhuset.

Tidspunkt for mandagskonferansen framgår av ordførers kalender som ligger åpent på kommunes nettsider. Mandagskonferanse, partigruppemøter og partiledermøter er ellers ikke omtalt i det politiske saksbehandlingsreglementet eller noe annet sted.³⁴

³⁰ Se vedlegg 5.

³¹ Se vedlegg 5.

³² Etter noen måneder vedtok bystyret å utsette arbeidet med opprettelse av et nytt politisk utvalg til etter valget i 2023, jf. sak 14/21.

³³ Vi har undersøkt møtepraksisen i partiene som inngår i posisjonen.

³⁴ Varaordfører, som ledet utvalget som laget forslaget til politisk saksbehandlingsreglement, opplyser at utvalget ikke tok stilling til om ansvar og oppgaver lagt til sammenkomstene nevnt ovenfor, burde vært omtalt i saksbehandlingsreglementet.

Faste sammenkomster mellom folkevalgte og administrasjonen

- **Samordningsmøte.** Hver uke møtes ordfører, varaordfører, kommunedirektør, OU-direktør og to fra bystyresekretariatet til samordningsmøte. De to fra bystyresekretariatet er fagleder og ordførers sekretær.
- **Postmøte.** Ordfører, varaordfører, ordførers sekretær og fagleder for bystyresekretariatet møtes hver uke i et postmøte.
- **Møter mellom utvalgsledere og OU-direktøren/kommunalsjefene.** Det holdes jevnlig møter mellom dem som har henholdsvis det politiske og administrative ansvaret for en sak eller et saksområde. Alle utvalgslederne bortsett fra utvalgsleder for ULB, har møter med administrative ledere i forkant av utvalgsmøtene. Sekretærene fra bystyresekretariatet deltar også.

Samordningsmøte, postmøte og møter mellom utvalgsledere og OU-direktøren/kommunalsjefene er ikke omtalt i det politiske saksbehandlingsreglementet. Det er heller ikke utarbeidet egne reglementer for gjennomføring av disse møtene.

I spørreundersøkelsen spurte vi alle folkevalgte om de sentrale retningslinjene er klare og tydelige om rammene for samarbeid mellom ordfører og kommunedirektør. Om lag 65 prosent var enige, over 20 prosent var uenige, og over 10 prosent svarte vet ikke. Vi spurte også alle folkevalgte om de sentrale retningslinjene er klare og tydelig om rammene for samarbeid mellom utvalgsledere og kommunalsjefer/OU-direktør. Svarene fordelte på samme måte som ovenfor.

4.2. Revisors vurdering

Skien kommune har flere tiltak for å sikre at folkevalgte organer følger møteprinsippet og møteoffentlighet. Kommunen har også flere faste sammenkomster mellom folkevalgte og folkevalgte og administrasjonen. Kommunen anser ikke disse som folkevalgte organer. Rammer for og gjennomføring av disse sammenkomstene er ikke omtalt i skriftlige kilder.

Det sentrale tiltaket er et politisk saksbehandlingsreglement vedtatt av bystyret. Her beskrives hvordan kravene om møteprinsippet og møteoffentlighet skal forstås og praktiseres.

Andre viktige tiltak for medlemmene i folkevalgte organer er den brede høringen og behandlingen av forslaget til saksbehandlingsreglement i partigruppene, formannskapet og utvalgene før behandlingen i bystyret, samt kommuneadvokatens gjennomgang av saksbehandlingsreglementet på folkevalgtopplæringen for medlemmene i bystyret og enkelte andre folkevalgte våren 2022, jf. beskrivelse i pkt. 3.5.3. Dette la til rette for at bestemmelser om møteprinsippet og møteoffentlighet er kjent blant folkevalgte i inneværende kommunestyreperiode.

Enkelte politiske sammenkomster faller klart innenfor eller utenfor kommunelovens bestemmelser om møteprinsippet og møteoffentlighet, mens andre kan være i en gråsoner. Det er hensikten med

disse sammenkomstene, arbeidet som utføres her og hvem som deltar som avgjør om de faller innenfor eller utenfor kommunelovens bestemmelser om åpne møter.

I det politiske saksbehandlingsreglementet har Skien kommune rettet oppmerksomheten mot politiske sammenkomster som er folkevalgte organer og som må følge bestemmelsene om møteprinsippet og møteoffentlighet. Samtidig har kommunen flere faste sammenkomster for folkevalgte og for folkevalgte og administrasjonen hvor handlingsrommet for deltakelse, hensikten med sammenkomstene og arbeidet som utføres ikke er nedfelt i det politiske saksbehandlingsreglementet, i egne reglementer eller på annen måte dokumentert. Å klargjøre dette handlingsrommet vil etter revisjonens vurdering være et godt bidrag for å sikre at slike faste sammenkomster ikke bryter med møteprinsippet og møteoffentlighet.

4.3. Møteprinsippet og møteoffentlighet i praksis – data

Revisjonskriterium:

Møteprinsippet og møteoffentlighet må følges i praksis

I den vedtatte prosjektplanen står det at revisjonen skal gå gjennom et utvalg av konkrete saker for å undersøke om møteprinsippet og møteoffentlighet blir ivaretatt i praksis. Underveis i arbeidet har vi funnet det mer nyttig å undersøke om dette ivaretas på de arenaene der folkevalgte møtes. Vi har likevel valgt å se nærmere på saksbehandlingen i UKMB-sak 76/21 siden den er spesifikt nevnt i prosjektplanen.

4.3.1. Arenaer der folkevalgte møtes

Møter i folkevalgte organer

På nettsidene til Skien kommune finnes det en lenke til møter i det som kalles aktive utvalg. En stikkprøvekontroll viser at tid og sted for møter, sakslister og møteprotokoller er offentlig tilgjengelig for møtene i bystyret, formannskapet og utvalgene.

På samme sted fant vi følgende opplysninger om møter i tids- og temaavgrensede utvalg og arbeidsutvalg.

- **Arbeidsutvalg – ekstern finansiering Ibsenbibliotek og Ibsen 2028.** Det ligger innkallinger og referater fra totalt 20 møter for perioden oktober 2020 til mai 2022. En stikkprøvekontroll viser at innkallingene viser tid og sted for møtene og saker som skal behandles. Ikke i den første møteinnkallingen, men i de øvrige nevnes hvem som er innkalt. Det er fem folkevalgte fra kommunen inkludert ordfører og varaordfører. To fra administrasjonen deltar også. Referatene viser hvem som deltatt, og omtaler de samme

sakene som er nevnt i innkallingen. Både innkallingene og referatene gir informasjon om når de neste møtene skal avholdes.

- **Referansegruppe for Kverndalen bo- og dagsenter.** Det ligger innkalling og referat fra ett møte. Det står at tid for møte 3. februar 2020 og at møtet skal holdes på kommunedirektørens kontor. Tema for møte er blant annet framdrift, økonomi og nye skisser. Det står ikke hvem som er innkalt. I referatet ser vi det møtte tre folkevalgte og fire fra administrasjonen. Kommunedirektøren var møteleder. Referatet omtaler de samme sakene som er nevnt i innkallingen.

På samme nettside er det en søkefunksjon. Vi søkte med ordene *utvalg* og *alkoholpolitisk*³⁵, og fant innkalling til syv møter for perioden januar 2020 – august 2020 i et folkevalgt organ kalt **Alkoholpolitisk arbeidsgruppe**.³⁶ Arbeidsgruppa består av fem folkevalgte. Møteinnkallingene inneholder tid og sted, og saker som skal behandles. Det manglet referat fra to av møtene.

Vi søkte med ulike ord for å lete etter arbeidsutvalget som ble oppnevnt for å revidere delegasjons- og saksbehandlingsreglementet. Vi fant et folkevalgt organ kalt **Arbeidsutvalg delegasjons- og saksbehandlingsreglement**. Det lå innkalling og referat fra oppstartsmøte i juni 2020, og referat fra to møter fra høsten 2020.

Vi søkte også kun med ordet *arbeidsutvalg*, og fikk følgende treff.

- **Arbeidsutvalg – opprette nytt politisk utvalg for inkludering og deltakelse.** Vi fikk treff på bystyrets vedtak om å oppnevne dette arbeidsutvalget,³⁷ men ingen møteinnkallinger eller referater. Bystyret opprettet utvalget i møte 17. juni 2021 og vedtok at utvalgets arbeid utsettes inntil videre i møte 2. september 2021. Rimeligvis har utvalget ikke hatt møter i dette tidsrommet.
- **Arbeidsutvalg – revidering av kommunedelplanen for kultur, idrett og friluftsliv.** Vi fant innkalling og referat fra to møter våren 2020. Det står tid og sted, hvem som har deltatt fra utvalg for kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet (UKIFF) og fra administrasjonen og hvilke saker som har vært behandlet.

Vi har undersøkt om møteinnkallinger og referater fra tids- og temaavgrensede utvalg og arbeidsutvalg er arkivet i kommunens sak- og arkivsystem. Møteinnkallingene – og referatene finnes for alle ovennevnte utvalg, bortsett fra for referansegruppen for Kverndalen bo- og

³⁵ Revisjonen var på forhånd kjent med at det var opprettet et organ med folkevalgte medlemmer som skulle lage et revidert forslag til alkoholpolitisk handlingsplan.

³⁶ Se vedlegg 5.

³⁷ Jf. bystyresak 103/21.

dagsenter. I tillegg fant vi ytterligere to referater fra møter i arbeidsutvalg delegasjons- og saksbehandlingsreglement.

Møter på andre politiske arenaer

I Skien kommune møtes folkevalgte og medlemmer i partiene også på andre politiske arenaer. Se nedenfor.

- **Mandagskonferansen** har møter hver mandag formiddag. Formålet er at alle partiene i posisjonen gir foreløpige signaler om hvordan egen partigruppe sannsynligvis vil stemme i de sakene som skal til politisk behandling i bystyret, formannskapet og utvalgene i løpet av uka.

I første del av kommunestyreperioden var det ordfører som innkalte, ledet og skrev referat fra disse møtene. Senere er denne oppgaven gitt til gruppelederen for Arbeiderpartiet. Referatet sendes til alle deltakerne i mandagskonferansen og til alle som deltar i posisjonspartienes gruppemøter.

Ordførers kalender ligger åpent tilgjengelig på kommunes nettsider. Her står mandagskonferansen. Mandagskonferansen gjennomføres på rådhuset. I de fleste tilfeller er det avsatt tre timer. Innkalling, deltakere, sakliste og referat er ikke offentlig tilgjengelig.

- **Partigruppemøtene** gjennomgår alle saker som skal til behandling i bystyret, formannskapet og utvalgene i løpet av uka. Partiene tar stilling til hvordan de skal stemme i hver sak. Referatene fra disse møtene sendes til ordfører, varaordfører og de øvrige partigruppene i posisjonen senere samme kveld. Dersom partiene er uenige i en sak, får vi opplyst at det politiske arbeidet med å finne fram til et felles standpunkt starter etter gruppemøtene. I slike prosesser går kommunikasjonen først og fremst mellom ordfører, varaordfører og lederne for partigruppene i posisjonen.
- **Ordførers kontakt med alle gruppelederne i bystyret.** Etter at gruppeledermøtene ble avskaffet som fast ordning, tar ordfører av og til kontakt med alle eller de fleste gruppelederne fra de politiske partiene i bystyret. Kontakten skjer enkeltvis og via telefon. Eksempler på temaer som tas opp er arbeidsforhold/arbeidsmiljø i utvalgene, planlegging av ulike politiske prosesser som antall temamøter om kommuneplanens arealdel, og utsjekk på om en sak er moden for politisk behandling i bystyret. Ordfører sier at selv om hun som ordfører har myndighet til å sette dagsorden, ønsker hun enkelte ganger å involvere alle de politiske partiene i den praktiske og prosessuelle tilretteleggingen av saker som skal til politisk behandling.

På kommunens nettsider finner vi innkalling til ett gruppeledermøte i inneværende kommunestyreperiode. Det står at møte holdes på rådhuset 20. september 2021. Nedenfor har vi tatt inn saklisten for møtet.

Temaer:

- kommunedirektøren orienterer om status for omorganiseringsprosjektet
- Bruk av rådhuset
- Revidering eierskapsmelding
- Styrehonorarer, godtgjøringer
- Forslag til arbeidsgruppe

Medlemmenes navn, politisk verv og partitilhørighet nevnes ikke i innkallingen. Det foreligger ikke referat.

I spørreundersøkelsen ba vi gruppelederne for de politiske partiene i bystyret svare på spørsmål om deres erfaringer med mandagskonferansen og gruppeledermøtene. Alle gruppeledere i bystyret (10 stk.) svarte på disse spørsmålene.

- Nesten alle er enige i at mandagskonferansen er en viktig møteplass for partiene i posisjon.
- Halvparten svarer at de har blitt kontaktet flere ganger av ordfører for politiske avklaringer. Den andre halvparten svarer sjelden eller aldri.
- Alle svarer at ordfører har deltatt i gruppeledermøter i denne kommunestyreperioden.
- De fleste svarer at de flere ganger har deltatt i gruppeledermøter for politiske avklaringer i denne kommunestyreperioden.

Vi ba alle folkevalgte svare på om de sentrale reglementene³⁸ er klare og tydelige på skillet mellom politiske samtaler og meningsutvekslinger, og saksutredning og reelle beslutninger. Nesten 65 prosent er enige, mens nesten 25 prosent er uenige. Over 10 prosent svarer vet ikke. Se svarfordeling.

Vi spurte også alle folkevalgte om disse reglementene er klare og tydelige på skillet mellom politiske samtaler innad i posisjonen/opposisjonen, og mellom alle politiske partier i bystyret. Litt over 60 prosent er enige, 25 prosent er uenige, og over 10 prosent svarer vet ikke.

4.3.2. Arenaer der folkevalgte og administrasjonen møtes

Samordningsmøte

Samordningsmøte gjennomføres hver uke. Samordningsmøte står i ordførers kalender som ligger på kommunens nettsider. Det framgår ikke hvem som deltar.

³⁸ De sentrale reglementene er etiske retningslinjer, delegeringsreglement og saksbehandlingsreglement.

Vi får opplyst at samordningsmøte har flere faste temaer. Ett av dem er at faglederen for bystyresekretariatet legger fram en oversikt over ferdig utredede saker.³⁹ Ordfører bruker oversikten når hun setter opp saksliste for neste møte i formannskapet, bystyret og partssammensatt utvalg. Et annet fast tema er planlegging av praktiske ting. Eksempelvis inviteres eller inviterer kommunen til besøk, konferanser, regionale samlinger og arrangementer. I samordningsmøtene avklares de praktiske tingene rundt dette, eksempelvis hvem kommer, hvem fra kommunen skal delta, hva forventes det, og skal det ordnes med blomster. Det er også vanlig i samordningsmøte at ordfører formidler forventninger til administrasjonen i konkrete saker, og at ansatte i administrasjonen redegjør for status i slike saker.

Ordførers sekretær lager saksliste og skriver referat. En stikkprøvekontroll fra perioden januar 2022 – juni 2022 viser at referatene inneholder tid og sted for møte, navn på møtedeltakere og en kortfattet oversikt over sakene som gjennomgås. Referatene er arkivert i kommunes sak- og arkivsystem. I tillegg er det henvisning til referatene i kommunens postliste. Postlisten ligger åpen tilgjengelig på kommunes nettsider.

Det er ikke laget reglement/rutine for gjennomføring av samordningsmøtene.

Postmøte

Postmøte gjennomføres hver uke. Postmøte er nevnt i ordførers kalender som ligger på kommunes nettsider. Det framgår ikke hvem som deltar.

Ordførers sekretær skriver referat. Referatene ligger i kommunens sak- og arkivsystem, men er unntatt offentlighet med henvisning til offentlighetsloven § 14.

En gjennomgang av om lag halvparten av referatene fra perioden januar – juni 2022, viser at postmøtene brukes til å gjennomgå ordførers kalender for en uke, følge opp enkelthenvendelser fra innbyggere og svare ut ulike henvendelser fra organisasjoner, bedrifter m.m.

Møter mellom utvalgsledere, administrative ledere og bystyresekretariatet

I pkt. 2.2. så vi hvilke administrative ledere som hadde det siste administrative ansvaret for et en sak var forsvarlig utredet. Vi så også hvilke politiske utvalg som har ansvar for å behandle saken.

Utvalgslederne i UOPP, UHO, UKMB og UKIFF har møter med kommunalsjefene som har det administrative ansvaret for samme saksområde. Ansatte i bystyresekretariatet er sekretærer for hver sine folkevalgte organer, og deltar i disse møtene. Møtene benyttes til å sette opp saksliste, avklare om det skal være muntlige orienteringer og eventuelle befaringer i neste utvalgsmøte.

³⁹ Denne oversikten består av administrative saker som er godkjent av kommunedirektøren, OU-direktøren eller en av kommunalsjefene. Den kan også inneholde saker der bystyresekretariatet har skrevet saksframlegg og ordfører innstiller.

Utvalgsleder for landbruk (ULB) avklarer praktiske ting ved gjennomføringen av utvalgsmøter med sekretær eller leder for landbruk via telefon eller e-post.

Enkelte administrative ledere møter alene fra administrasjonen, mens andre møter med en eller flere ledere som jobber lenger ned i administrasjonen. Eksempelvis møter OU-direktøren utvalgslederen for PSU alene, mens kommunalsjefen for BDK ofte tar med utviklingssjef, eiendomssjef eller leder for by- og stedsutvikling i møtene med utvalgslederen for UKMB.

Innkalling, sakliste eller referat fra disse møtene arkiveres ikke i kommunens sak- og arkivsystem.

4.3.3. Gjennomgang av sak 76/21 behandlet i UKMB 14. september 2021

Kort historikk i saken

Saken gjelder søknad om bygging av enebolig og om dispensasjon fra bestemmelser om etasjetall og takform på Faråsen 29, gbnr. 216/383.

Ordfører bor i samme området på Faråsen, og solgte tomte gbnr. 216/383 til den som søker om byggetillatelse.

- 28. juni 2021 ga administrasjonen tillatelse til bygging av enebolig og til dispensasjon fra bestemmelser i reguleringsplan om etasjetall og takform. Dispensasjonen ble gitt etter plan- og bygningsloven § 19-2.
- 12. juli 2021 sendte en nabo klage på vedtaket.
- 14. september 2021 behandlet UKMB klagen i møte. Utvalget vedtok at klagen ikke tas til følge og at saken sendes til Statsforvalteren for endelig avgjørelse, jf. sak 76/21.
- 20. september 2021 sendte kommunen saken til Statsforvalteren.
- 7. desember 2021 fattet Statsforvalteren vedtak om at to folkevalgte i UKMB var inhabile da de var med å behandle klagen i møte 14.09.21. Kommunens blir opphevet og klagen må behandles på nytt.
- 18. januar 2022 var det møte i UKMB. Statsforvalterens vedtak lå ved som referatsak.
- 5. april 2022 behandlet UKMB klagen på nytt. Utvalget vedtok at klagen ikke tas til følge og at saken sendes til Statsforvalteren for endelig avgjørelse.
- 8. april 2022 sendte kommunen saken til Statsforvalteren.
- 1. september 2022 vedtok Statsforvalteren at det ikke gis medhold i klagen. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages.

Ordførers kontakt med enkelte folkevalgte under møte i UKMB 14. september 2021

Ordfører kontaktet enkelte folkevalgte under møte i UKMB 14. september 2021, mens utvalget behandlet klagen. Kontakten forgikk via meldinger på telefon.

Telefonmeldingene viser at ordfører kommenterer byggetiltak som er utført av den som har klaget på kommunens vedtak. Omtalen har et negativt preg. Hun ber videre om at dette blir mellom henne og dem som har mottatt meldingene. Disse tekstmeldingene ble publisert i Varden 15. november 2021.

4.4. Revisors vurdering

Møter i folkevalgte organer

Det synes som bystyret, formannskapet og utvalg⁴⁰ i all hovedsak følger møteprinsippet og møteoffentlighet i praksis, men kravet om møteoffentlighet ivaretas ikke fullt ut i alle tema- og tidsavgrensede utvalg og arbeidsutvalg. Denne vurderingen må ses i sammenheng med vurderingen nedenfor om mandagskonferansen.

På kommunens nettsider finner vi tidspunkt for møter i de undersøkte tids- og temaavgrensede utvalgene og arbeidsutvalgene, samt de aller fleste sakslistene og møtebøkene. Det tyder på at kravene om følge møteprinsippet i all hovedsak er fulgt i disse utvalgene og arbeidsutvalgene.

Kravet om møteoffentlighet ivaretas imidlertid ikke fullt ut i alle tema- og tidsavgrensede utvalg og arbeidsutvalg. Det er store variasjoner i hvor tilgjengelig informasjonen er for allmennheten om hvilke tids- og temaavgrensede utvalg og arbeidsutvalg kommunen har, når og hvor de har møter og hvilke saker som behandles. For det aktive utvalget som arbeider med ekstern finansiering av Ibsenbibliotek og markering av Ibsenjubileum i 2028, er slik informasjon lett tilgjengelig. For de øvrige undersøkte utvalgene og arbeidsutvalgene, er slik informasjon ikke åpent tilgjengelig på kommunes nettsider, men må søkes opp i kommunens sak- og arkivsystem.

Tema- og tidsavgrensede utvalg og arbeidsutvalg er folkevalgte organer. Ifølge kommuneloven skal informasjon om sakene som behandles i disse utvalgene være tilgjengelige for allmennheten. Det er vanskelig å se at Skien kommune i tilstrekkelig grad ivaretar denne bestemmelsen for tids- og temaavgrensede utvalg og arbeidsutvalg som ikke lenger er aktive.

Faste sammenkomster på andre politiske arenaer

Mandagskonferansen i Skien kommune er en sammenkomst for ordfører, varaordfører og utvalgsledere, og for gruppeledere fra samarbeidende partier. Møtene er en fast ordning, de foregår i kommunehuset, og benyttes til å signalisere egne partiers sannsynlige standpunkter i saker som skal til behandling i bystyret, formannskapet og utvalgene.

Sivilombudet har gitt flere uttalelser om hva som må anses som møte etter kommunelovens bestemmelser, og har rettet kritikk mot ulike uformelle politiske sammenkomster. Det klare utgangspunktet er at all kommunal saksbehandling skal skje i møter i folkevalgte organer opprettet etter bestemmelsene i kommuneloven. Å avgjøre om en sammenkomst må karakteriseres som et møte etter lovens forstand, skal bestemmes utfra hensikten med møte og i lys av formålet med lovens bestemmelser om åpne møter. Det er relevant for vurderingen om møte kan være av

⁴⁰ Det gjelder utvalg for oppvekst (UOPP), utvalg for helse og omsorg (UHO), utvalg for landbruk (ULB), utvalg for kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet (UKIFF), og utvalg for klima, miljø og byutvikling (UKMB).

interesse for allmennheten, om et representativt utvalg av folkevalgte deltar, og om de tilstedeværende har reell mulighet til å påvirke den videre saksbehandlingen.⁴¹

Bernt⁴² påpeker at det kan være vanskelige gråsoner mellom politiske prosesser og kommunal saksbehandling. Enkeltmedlemmer i et folkevalgt organ kan møtes til uformelle samtaler. Medlemmer i samme partigruppe og medlemmer i samarbeidende partier kan møtes og diskutere saker i forkant av den formelle saksbehandlingen i folkevalgte organer. For å unngå å gi det et preg av parallell saksbehandling, skal slike møter holdes i regi av partigruppene og uten noen form for medvirkning for kommunens ledelse eller administrasjon. Det innebærer at ordfører verken kan stå som initiativtaker, lede eller delta, eller at kommunedirektøren eller noen av hennes underordnede kan delta.

Mandagskonferansen er på den ene siden en arena for samarbeidende partier, noe som faller utenfor kommunelovens regler. På den andre siden er disse møtene tydelig formalisert. Ordfører og en bred representasjon fra de politiske posisjonene deltar, og man behandler spørsmål om hvordan man signaliserer standpunkt i kommende saker. Dette kan bevege innholdet i mandagskonferansen i retning av parallell saksbehandling. Kommunen bør derfor vurdere om det er behov for endring eller klargjøring av rammene for denne møtearenaen.

Ordfører har erstattet faste møter med alle gruppelederne i bystyret, med telefonisk kontakt med alle eller mange av dem. Hun kontakter dem enkeltvis, og ber eksempelvis om innspill på hvordan de politiske prosessene i konkrete saker skal tilrettelegges. Å avgjøre om sammenkomster for folkevalgte må anses som møter i folkevalgte organer eller ikke, krever vurderinger av flere faktorer, jf. uttalelsen fra Sivilombudet nevnt ovenfor. Å avklare om det er behov for å formalisere denne kontaktformen, vil være et godt bidrag til ryddig saksbehandling og ivaretagelse av møteprinsippet og møteoffentlighet.

Møter i partigruppene gjennomføres uten deltakelse fra administrasjonen. Da gjelder ikke kommunelovens bestemmelser om møteprinsippet og møteoffentlighet.

Faste sammenkomster mellom folkevalgte og administrasjonen

Folkevalgte og administrasjonen arbeider med mange av de samme sakene, men på ulike måter og på ulike tidspunkter. I kommuneloven legges det vekt på å tydeliggjøre skillet mellom folkevalgtes og administrasjonens roller, ansvar og oppgaver. Dette krever både god dialog mellom folkevalgte og administrasjonen og ivaretagelse av skillet mellom deres respektive roller, ansvar og oppgaver.

Så lenge samordningsmøte, postmøte og møte mellom utvalgsledere og OU-direktøren/kommunalsjefene i Skien kommune opprettholder skillene mellom saksutredning,

⁴¹ Kilde: Møtebegrepet i kommunen – budsjettmøte, uttalelse fra Sivilombudet (2018/4524), uttalelsen gitt 31.01.2019, publisert 05.02.2019.

⁴² Kilde: Bernt svarer: Problematisk gråsoner, Kommunal Rapport, publisert på nett 09.05.22.

praktisk tilrettelegging, politiske prosesser og kommunal saksbehandling, faller de utenfor kommunelovens bestemmelser om møteprinsippet og møteoffentlighet. Basert på informasjon mottatt i intervju og stikkprøvekontroll av referatene fra samordningsmøte og postmøte, synes det som dette skillet ivaretas. Vi vil imidlertid bemerke at referatene fra samordningsmøtene og postmøtene er kortfattede og gjengir kun hva møtedeltakerne er enige om, men omtaler ikke eventuelle avveininger og diskusjoner underveis. Videre finnes det ikke andre kilder enn muntlige beskrivelser fra møtene mellom utvalgslederne og OU-direktøren/kommunalsjefene.

Et godt bidrag til å ivareta bestemmelsene om møteprinsippet og møteoffentlighet, vil være om kommunen klargjør hvem som kan delta i faste sammenkomster som kommunen anser ikke er folkevalgte organer, hva som er hensikten med dem og rammene for arbeidet som skal utføres i disse sammenkomstene.

Sak 76/21 behandlet i UKMB 14. september 2021

I kommuneloven står det at folkevalgte organer skal behandle og fatte vedtak i møter. Innkalling til møte skal inneholde oversikt over saker som skal behandles. Sakene skal være forsvarlig utredet og sendes medlemmene i god tid før møte. Møter og sakslister skal som hovedregel være åpne og tilgjengelige for allmennheten. Disse bestemmelsene skal bidra til at offentlig virksomhet er åpen og gjennomskiktig.

I pkt. 3.1.2. så vi at ordfører har møte-, tale- og forslagsrett i alle folkevalgte organer unntatt kontrollutvalget.

Det er vanskelig å se at ordføreren bidro til en åpen og gjennomskiktig saksbehandling i UKMB-sak 76/21. Vi så at ordfører delte informasjon med noen, men ikke alle medlemmene i utvalget. Hun gjorde dette via telefonmeldinger og oppfordret mottakerne til ikke å dele informasjonen.

En viktig forutsetning for at folkevalgte organer fatter riktige beslutninger, er at medlemmer i organet har tilgang til samme informasjon samtidig. For å sikre dette kan ordfører eksempelvis oversende informasjon i forkant, slik at administrasjonen eller utvalgsleder kan ta stilling til om den bør inngå i beslutningsgrunnlaget i saken. Ordfører kan også delta i møte og be om taletid.

5. Forsvarlig saksutredning

Hovedproblemstilling:

Blir politiske saker i Skien kommune saksbehandlet i tråd med gjeldende lovverk og kommunale reglementer og retningslinjer?

Delproblemstilling 3:

Er saker som skal til politisk behandling godt nok opplyst?

Til denne delproblemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal ha tiltak for å sikre forsvarlig saksutredning i saker som skal til politisk behandling**
- **Tiltakene må følges i praksis**

5.1. Tiltak for forsvarlig saksutredning – data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha tiltak som sikrer at saker som skal til politisk behandling er forsvarlig utredet

Folkevalgtes beslutninger skal bygge på riktig og tilstrekkelig informasjon. Dette vil variere fra sak til sak, og krever en vurdering av hva som er nødvendig informasjon for at saken skal være tilstrekkelig opplyst.

5.1.1. Tiltak for å sikre rettslig og faktisk grunnlag for å treffe vedtak

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et rettslig og faktisk grunnlag for å treffe vedtak, jf. kommuneloven § 13-1.

Mal for saksframlegg

Skien kommune har i lengre tid hatt egen mal for saksframlegg. Den ble sist revidert høsten 2021. Malen ligger i kommunens sak- og arkivsystem.

Malen er på to sider. Den inneholder overskrifter som skal brukes. Under hver overskrift gis det informasjon om hva som skal eller bør omtales.

Øverst i saksframlegget skal det stå opplysninger om arkivering, navn på saksbehandlinger og saksgang i folkevalgte organer.

Deretter kommer kommunedirektørens innstilling. Det står at innstillingen skal inneholde kommunedirektørens konklusjon. I tillegg kan den inneholde økonomisk inndekning, begrunnelse for vedtak eller referanse til lovverk.

Saksbehandler skal så beskrive bakgrunn for saken. Det kan for eksempel være en omtale av hvorfor saken kommer til behandling nå og tidligere politiske vedtak. Dersom saken skal unntas offentlighet, skal det stå her med henvisning til riktig paragraf.

Er saksframlegget på mer enn fire sider, skal det skrives et sammendrag på maks ½ side.

Så skal saksbehandler skrive saksframstillingen. Her skal saksbehandler redegjøre for alle sider av saken og beskrive alternative løsninger. Dersom det er ulikt syn på saken, skal det framgå som ulike faglige eller alternative løsninger. Det er viktig å få fram hva som skiller løsningene og fordeler og ulemper med de ulike løsningene.

Malen inneholder noen kontrollspørsmål som saksbehandler kan bruke for å vurdere om saksutredningen er tilstrekkelig. Eksempelvis er saksframstillingen uten vurderinger? Er det mulig for leserne å forstå saken og ta stilling til den på bakgrunn av saksframstillingen?

Ifølge malen skal saksframlegget inneholde en vurdering av sakens effekter for klima, miljø og folkehelse, og for kommunens økonomi. Malen inneholder en tabell som skal fylles ut, og saksbehandler skal vurdere om effektene er negative, nøytrale eller positive, eller om saken uten effekter.

Mot slutten kommer kommunedirektørens vurderinger og konklusjon. Her skal saksbehandler vurdere de alternative løsningene som er omtalt i saksframstillingen og eventuelle konsekvenser. Vurderingen skal munne ut i en anbefaling – en konklusjon.

Her også inneholder malen kontrollspørsmål som saksbehandler kan bruke. Eksempelvis svarer vurderingen klart og tydelig på hvorfor innstillingen er som den er? Får leseren kunnskap om de for- og motargumentene som er vurdert?

Avslutningsvis står det at saksframlegget skal inneholde referanser og vise hvilke vedlegg som inngår i saken.

Selve saksgangen

Når saksbehandlerne skriver utkast til saksframlegg i saker som skal til politisk behandling, skal de bruke malen og skive saken i sak- og arkivsystemet.

Når saksbehandler vurderer at en sak er tilstrekkelig utredet, overtar linjeledere. De vurderer og eventuelt godkjenner utkast til saksframlegg. Kommunedirektøren er den øverste blant de administrative lederne som godkjenner saksframlegg i saker som skal til formannskapet og bystyret. OU-direktøren og kommunalsjefene har tilsvarende ansvar for saker som skal til utvalgene.⁴³ Godkjenningen skal gjøres i kommunens sak- og arkivsystem.

Etter at et saksframlegg er godkjent av kommunedirektøren eller OU-direktøren/kommunalsjefene, går saken til bystyresekretariatet. De lager oversikter over alle administrativt godkjente saksframlegg og legger fram disse oversiktene for lederne for folkevalgte organer i egne møter, se beskrivelse i pkt. 4.3.2.

Ytterligere tiltak

Vi har spurt kommunedirektøren, OU-direktøren og kommunalsjefene om de har ytterligere tiltak for å sikre at en sak er tilstrekkelig utredet.

- **Kommunedirektøren** opplyser at de fleste sakene blir gjennomgått og vurdert i hennes ledergruppe før de går til politisk behandling i formannskapet og eventuelt bystyret.
- **Direktøren for organisasjon og utvikling (OU)** sier han bistår i utrednings- og skriveprosessen i alle saker som behandles i partssammensatt utvalg (PSU). Han har vanligvis tre møter med saksbehandler. Først for å gå gjennom oppdraget og vurdere hvilke elementer som må vurderes. Deretter en sjekk underveis, og til slutt en endelig gjennomgang når saksbehandler anser seg ferdig. Han understreker at hva som er nødvendig og tilstrekkelig faktaopplysninger og juridiske vurderinger er et skjønnsspørsmål som må avgjøre i hver sak.
- **Kommunalsjefen for byutvikling, drift og kultur (BDK)** opplyser at de har oppfølgingsmøte etter utvalgsmøtene hvor en avklarer videre oppfølging av vedtak. I tillegg har de sidemannskontroll hvor formålet er å sikre at alle fakta kommer fram. I enkelte saker blir kommuneadvokaten rådspurt.

Ansatte i BDK deltok på kurs i 2019 og 2020 om god skriftlig framstilling i saksframlegg.

- **Kommunalsjefen for helse og velferd (HV)** sier de har egne retningslinjer avhengig av saksområde.
- **Kommunalsjefen for oppvekst** opplyser at har egen jurist som bistår ved behov, men har ikke ytterligere tiltak.

⁴³ Se pkt. 2.3. for en nærmere beskrivelse av hvilke administrative ledere som har ansvar for saker til hvilke utvalg.

Vi ba de samme lederne beskrive om kommunen har tiltak for å innhente fakta eller vurderinger fra andre kommunalområder, og ev. beskrive disse tiltakene. Ifølge kommunedirektøren er saksbehandler ansvarlig for dette og skal sørge for at det blir gjort. Kommunalsjefen for BDK sier at i slike saker blir sidemannskontrollen utført av kollegaer i andre enheter. OU-direktøren og de øvrige kommunalsjefene opplyser at fakta og vurderinger innhentes fra andre fagområder eller fra kommunens jurister ved behov.

5.1.2. Ordførers saksframlegg

Ifølge delegeringsreglementet er ordfører delegert myndighet til å innstille i saker til formannskapet og bystyret, jf. omtale i pkt. 3.1.1. Ordfører kan innstille i saker som gjelder folkevalgte, folkevalgte organer og i saker ordfører mener er kun av politisk karakter, jf. saksbehandlingsreglementet omtalt i pkt. 3.1.2. Eksempler på slike saker er innkallinger til generalforsamlinger og representantskapsmøter, fritakssaker og enkle saker som tilskudd til en forening hvor beløpet kan dekkes av formannskapets disposisjonskonto.

I begge reglementene står det at før en sak utarbeidet av ordfører behandles i et folkevalgt organ, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg.

I pkt. 2.2. så vi at bystyresekretariatet skriver saksframlegg når ordfører innstiller. Av og til ber bystyresekretariatet om innspill fra kommuneadvokaten eller økonomiavdelingen, eller de ber dem kvalitetssikre hele eller deler av saksframlegget. Fagleder for bystyresekretariatet godkjenner alle saksframlegg som er skrevet av bystyresekretariatet. Denne godkjenningen gjøres i kommunens sak- og arkivsystem.

Ordfører er ikke inne i kommunens sak- og arkivsystem. Når et saksframlegg er godkjent, skrives det ut på papir og legges fram for ordføreren. Hun leser og eventuelt godkjenner det. Dette gjøres enten i egne møter eller i samordningsmøte. Faglederen opplyser at fram til nå (august 2022) er det ikke dokumentert i sak- og arkivsystemet at ordfører har godkjent et saksframlegg, men dette skal de starte med.

Bystyresekretariatets oppgaver når ordfører innstiller

Vi har undersøkt om bystyresekretariatets oppgaver i saker der ordfører innstiller, er omtalt i skriftlige dokumenter, inkludert om det omfatter kommunedirektørens anledning til å uttale seg i saker der ordfører innstiller.

Bystyresekretariatet er en del av seksjon for Kommunikasjon og innbyggjerservice i OU-området, se organisasjonskart i pkt. 2.2. I OU-direktørens delegeringsreglement står det at seksjonsleder for kommunikasjon og innbyggjerservice er delegert myndighet til å fatte beslutninger knyttet til vedtak, styring og utvikling når det gjelder drift av politiske organer. OU-direktøren opplyser at denne delegeringen gir seksjonslederen for Kommunikasjon og innbyggjerservice fullmakt til å organisere bystyresekretariatet slik at bystyresekretariatet kan ivareta sitt arbeid med å yte praktisk bistand til

folkevalgte organer. Delegeringsreglementet fra seksjonsleder for kommunikasjon og innbyggjerservice er ikke ferdigstilt, jf. omtale i vedlegg 5.

I det politiske saksbehandlingsreglementet beskrives bystyresekretariatets oppgaver ved forberedelse og gjennomføring av møter i folkevalgte organer.

Bystyret har en eierskapsmelding⁴⁴. Her står det at bystyret har opprettet selvstendige rettssubjekter og foretak, og har eierposter i interkommunale selskaper og aksjeselskaper. I eierskapsmeldingen kalles disse fristilte enheter.

Ifølge eierskapsmeldingen har ordfører ansvaret for de fristilte enheten – ikke kommunedirektøren. Som en del av ansvaret, skal ordfører legge fram saker som gjelder de fristilte enhetene til behandling i bystyret. Da kan ordfører bruke administrasjonen som kontrollør og rådgiver i enkelte tilfeller. Se nedenfor.

1. Sikre et holdbart kunnskapsgrunnlag og utrede aktuelle saksforhold på en forsvarlig måte.
2. Gi råd og legge til rette for beslutninger knyttet til valg av selskapsform og – modell ved opprettelse av nye selskaper.
3. Sørge for rettidig behandling av saker som de respektive styrer har fremmet til behandling i eierorganene (generalforsamling eller representantskap)
4. Bidra til aktivt eierskap ved å fange opp og presentere for folkevalgt behandling saker vedrørende eierskapet som kommunen bør fremme selv, uavhengig av initiativ fra selskapets organer (endringer i eierstruktur, kjøp/salg av selskaper eller deler av disse, vedtektsendringer, forslag til eierstrategi, forslag til aksjonæravtale etc.)
5. Tilrettelegge for behandling av kommunens direkte forpliktelser gjennom eierskapet (berører IKS og KF)

I eierskapsmeldingen står det at bystyresekretariatet er ordførers apparat i kommunikasjonen med fristilte enheter.

Høsten 2021 ble stillingen som fagleder for Bystyresekretariatet utlyst. I den forbindelse utarbeidet kommunen en stillingsvurdering. Innledningsvis står det at dette skjemaet skal fylles ut for alle ledige stillinger som antas å vare ut over tre måneder.

Det står at stillingen er endret fra seksjonsleder/enhetsleder til fagleder. Det vil si at stillingen er justert til en fagstilling med daglig driftsansvar. Selve lederansvaret for bystyresekretariatet utøves av seksjonslederen for Kommunikasjon og innbyggjerservice.

⁴⁴ Vedtatt av bystyret i sak 98/19, møte 26.09.2019.

Stillingsvurderingen inneholder en beskrivelse av faglederens arbeidsoppgaver. Se nedenfor.

Arbeidsoppgaver

- Ansvar for daglig gruppeledelse av bystyresekretariatet, administrativt og personalmessig
- Hovedansvar for opplæring og utvikling av ansatte i avdelingen
- I tett samarbeid med Kommunikasjon og innbyggjerservice sørge for at politisk og administrativ ledelse får bistand og hjelp i tråd med oppdrag og forventning.
- Faglig ansvar for å videreutvikle avdelingen i tråd med aktuelle krav og forventninger
- Lønn og godtgjøringer for folkevalgte
- Faglederstillingen er operativ i driften og medfører at du inngår i bystyresekretariatets bemanning på faste oppgaver
- Bistå i praktisk gjennomføring av stortingsvalg og kommunestyrevalg.

Bystyresekretariatets arbeid med saksframlegg der ordfører innstiller er ikke nevnt i disse dokumentene.

5.2. Revisors vurdering

Skien kommune har flere tiltak for å sikre forsvarlig saksutredning i saker som skal til politisk saksbehandling. De mest sentrale synes å være en mal for saksframlegg, et system for godkjenning i den administrative linjeledelsen, og en gjennomgang og vurdering i kommunedirektørens ledergruppe.

I kommuneloven som trådte kraft ved bystyrets konstituering høsten 2019, videreføres kravet fra tidligere kommunelov om at saker som skal til behandling i folkevalgte organer, skal være forsvarlig utredet. I tillegg er det tatt inn en presisering om at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, jf. § 13-1.

I malen for saksframlegg som brukes i Skien kommune, står det at saksutredningen skal inneholde faktaopplysninger, samt beskrivelser og vurderinger av alternative løsninger. Kravet om at saksutredningen også skal inneholde et rettslig grunnlag for å treffe vedtak, er ikke nevnt. Bestemmelsen om at en saksutredning skal gi et rettslig grunnlag for et vedtak, er nokså ny. Å omtale denne bestemmelsen i malen for saksframlegg, kan bidra til å gjøre bestemmelsen kjent og ivaretatt.

Mange saker er sammensatte og krever fakta og vurderinger fra flere kommunalområder for å sikre at saken er forsvarlig utredet. I malen for saksframlegg står det at alle sider av en sak skal beskrives. Det er grunn til å tro at kommunen med dette blant annet sikter til innhenting av innspill fra andre kommunalområder. Dersom det er riktig, kan det med fordel stå eksplisitt.

Rimeligvis er bestemmelsen i delegeringsreglementet og saksbehandlingsreglementet om at kommunedirektøren skal gis anledning til å uttale seg i saker der ordfører innstiller, et tiltak for å sikre forsvarlig utredning. Verken bystyresekretariatets arbeid med saksframlegg eller kommunedirektørens oppgave med å uttale seg i slike saker er omtalt i sentrale dokumenter. Kommunen bør klargjøre hvordan kommunedirektørens ansvar for slike saksframlegg skal ivaretas.

Revisjonen er positive til at bystyresekretariatet vil starte å dokumentere i kommunens sak- og arkivsystem at ordfører har godkjent et saksframlegg.

5.3. Forsvarlig saksutredning i praksis – data

Revisjonskriterium:

Tiltakene må følges i praksis

I perioden januar 2022 – juni 2022 behandlet bystyret, formannskapet og utvalgene 318 saker. For å undersøke om tiltakene for forsvarlig saksutredning følges i praksis, har vi gjennomgått et tilfeldig utvalg av saker fra disse organene. Vi gikk gjennom saksframleggene i 36 saker. Det utgjør litt over 10 prosent av det totale antallet behandlede saker.⁴⁵

Mal for saksframlegg

Malen for saksframlegg ble brukt i alle de undersøkte saksframleggene.

Godkjenning i lederlinjen

Når et saksframlegg godkjennes i kommunens sak- og arkivsystem, vil navnet på den lederen som har godkjent saksframlegget, stå i merknad på samme side som saksframlegget i kommunens sak- og arkivsystem.

De aller fleste undersøkte saksframleggene der kommunedirektøren innstiller, er godkjent av kommunedirektøren, OU-direktøren eller en av de tre kommunalsjefene. Noen få saksframlegg er godkjent av ledere på nivået under. Ett saksframlegg er ikke godkjent.

Ingen av de undersøkte saksframleggene der ordfører innstiller er godkjent i kommunes sak- og arkivsystem. Vi viser til beskrivelse av saksgang og godkjenning i slike saker, jf. pkt. 5.1.2.

⁴⁵ Se vedlegg 3 Metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse av undersøkelsen.

Rettslig og faktisk grunnlag for å treffe vedtak

Faktisk grunnlag

I saksfremleggene der kommunedirektøren innstiller, viser kartleggingen vår at de fleste har en beskrivelse av de faktiske forholdene slik at leseren forstår saken.

Vi har undersøkt saksframleggene der ordfører innstiller i hovedsakelig to typer saker.

Det ene er innkallinger til generalforsamlinger. Det synes som de faktiske forholdene i all hovedsak blir beskrevet. Det står når og hvor/hvordan generalforsamlingene skal gjennomføres, hvem som sitter i styret for Skien kommune og hvilke styrerepresentanter som eventuelt er på valg. I noen saksframlegg beskrives hvilke saker som skal behandles i generalforsamlingene, men ikke i alle. I saker der det skal velges nye styremedlemmer eller varamedlemmer, foreslås det ikke konkrete personer.

Den andre er forslag om å bruke formannskapets disposisjonskonto til ulike formål. Disse saksframleggene er svært korte og gir lite informasjon om saken slik at det ikke er tilstrekkelig å lese saksframlegget for å forstå saken. Det blir blant annet vist til informasjon i andre kilder som ikke følger saken.

Rettslig grunnlag

I noen få av de undersøkte saksframleggene er det rettslige grunnlaget gjengitt og tydelig vurdert opp mot sakens faktiske grunnlag. Tilsvarende er ikke gjort i de andre saksframleggene.

Mange av saksframleggene har henvisninger til konkrete bestemmelser i lover eller forskrifter, eller andre styrende dokumenter som rammeplan for skolen, kommuneplanens arealdel, nasjonale veiledere for helsesektoren m.m. Disse saksframleggene inneholder ikke vurderinger av det rettslige grunnlaget.

En del av saksframleggene inneholder ingen henvisning til eller utredning av det rettslige grunnlaget i saken, eller omtale av om dette forholdet er vurdert/relevant. I flere av dem er det sannsynligvis ikke nødvendig, mens i andre er det mer usikkert om det er riktig at det rettslige grunnlaget ikke er omtalt.

Er ulike løsninger presentert og vurdert?

I fem av saksframleggene vi undersøkte, presenteres og vurderes ulike løsninger i saken. Dette er ikke gjort i de øvrige saksframleggene.

I en del av saksframleggene er det ikke aktuelt med presentasjon og vurderinger av ulike løsninger. Eksempelvis i saker om forslag til høringssvar og ulike utredninger.

I andre saksframlegg er usikkert om de bør inneholde en presentasjon og vurderinger av ulike løsninger.

Er det synlig i saksframlegget at andre kommunalområder eller seksjoner/fagenheter har bidratt?

Syv av saksframleggene vi undersøkte, har konkrete henvisninger til innhenting av informasjon eller vurderinger fra andre kommunalområder eller seksjoner/fagenheter. Eksempelvis vises det til utredninger fra tverrfaglige grupper, innspill fra økonomiavdelingen, innspill fra planavdelingen og vurderinger fra kommuneadvokaten.

De øvrige undersøkte saksframleggene har ikke tilsvarende henvisninger, og en kan ikke se om andre kommunalområder eller seksjoner/fagområder har gitt innspill. Litt over halvparten av disse saksframleggene handler om temaer der det ikke er behov for å innhente fakta og vurderinger fra andre kommunalområder. I resten av saksframleggene er det usikkert om de bør inneholde fakta og vurderinger fra andre kommunalområder eller seksjoner/fagenheter.

5.4. Revisors vurdering

Vi ser at tiltakene for å sikre forsvarlig saksutredning brukes, men det er usikkert om de brukes fullt ut slik de skal i henhold til kommuneloven og kommunens egne føringer.

Malen for saksframlegg og systemet for godkjenning i lederlinjen ble brukt i nesten alle de undersøkte sakene.

Våre funn indikerer at kravet om å gi beskrivelse av de faktiske forholdene slik at leseren forstår saken, i stor grad blir ivaretatt.

I enkelte av de undersøkte saksframleggene i Skien kommune synes det klart at saken er tilstrekkelig opplyst uten en omtale av det rettslige grunnlaget, ulike løsninger i saken, eller innspill fra andre kommunalområder. I noen saksframlegg er det usikkert, mens i andre er vanskelig å se at det riktig å utelate dette.

Ganske mange saksframlegg viser til det rettslige grunnlaget i saken, for eksempel aktuell lov, men bare noen få inneholder en vurdering opp mot de faktiske forholdene. Denne løsningen forutsetter at folkevalgte selv må finne fram til, sette seg inn i det juridiske rammeverket og vurdere det opp mot de faktiske forholdene. Det gir risiko for at det juridiske handlingsrommet folkevalgte har i en sak ikke er tilstrekkelig kjent for dem i alle saker der dette bør være kjent.

I malen for saksframlegg framheves det at saksbehandler skal beskrive både alternative løsninger og fordeler og ulemper med de ulike løsningene. Vi fant imidlertid er dette var gjort i nokså få saksframlegg. Det gir risiko for at folkevalgte ikke blir gjort kjent med aktuelle handlingsalternativer i alle saker der dette bør omtales.

I malen for saksframlegg står det at alle sider av en sak skal beskrives. Likevel viser vår gjennomgang at ganske få saksframlegg tydelig viser til fakta og vurderinger fra andre kommunalområder eller seksjoner/fagområder. Det kan gi risiko for at ikke alle saker er tilstrekkelig

utredet. Kommunen bør derfor vurdere om det er behov for å sikre denne delen av saksutredningen bedre.

6. Konklusjoner og anbefalinger

6.1. Konklusjoner

Politiske saker i Skien kommune blir i all hovedsak saksbehandlet i tråd med gjeldende lovverk og kommunale reglementer og retningslinjer. Likevel vil vi peke på enkelte forbedringspunkter.

Kommunen har tiltak for å sikre at folkevalgte har informasjon om sentrale bestemmelser om saksbehandling i folkevalgte organer. Eksempler på det er etiske retningslinjer, delegeringsreglement og saksbehandlingsreglement. Kommunen har også tiltak for å gjøre disse retningslinjene og reglementene kjent blant folkevalgte, men omfanget av tiltakene varierer.

Det synes som bestemmelsene om møteprinsippet og møteoffentlighet i størst grad ivaretas i bystyret, formannskapet og utvalg. Kravet om møteprinsippet synes ivaretatt i tema- og tidsavgrensede utvalg og arbeidsutvalg også, mens kravet om møteoffentlighet ivaretas i noe mindre grad.

Kommunen har flere faste sammenkomster for folkevalgte og for folkevalgte og administrasjonen. Enkelte av dem faller klart innenfor eller utenfor kommunelovens bestemmelser om møteprinsippet og møteoffentlighet, mens andre kan være i en gråsoner. Eksempel på sistnevnte er mandagskonferansen. Kommunen bør derfor vurdere om det er behov for endring eller klargjøring av rammene for slike sammenkomster.

Kommunen har flere tiltak for å sikre forsvarlig saksutredning i saker som skal til politisk saksbehandling. De mest sentrale synes å være en mal for saksframlegg, et system for godkjenning i den administrative linjeledelsen, og en gjennomgang og vurdering i kommunedirektørens ledergruppe. Våre undersøkelser indikerer at malen og systemet for godkjenning brukes i nesten alle saker.

Administrasjonen må gjøre konkrete vurderinger av hva som må med i et saksframlegg for at saken skal være tilstrekkelig opplyst. Våre undersøkelser viser at de aller fleste saksframleggene i Skien kommune gir beskrivelser av de faktiske forholdene slik at leseren forstår sakene. Samtidig ser vi at ganske mange av de undersøkte saksframleggene mangler enten en vurdering av rettslige grunnlaget, en omtale av ulike løsninger i saken, eller innspill fra andre kommunalområder. Når omfanget er såpass stort, gir det risiko for at enkelte saker som behandles i folkevalgte organer ikke er tilstrekkelig opplyst.

6.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- iverksette tiltak som gjør de etiske retningslinjene og delegerings- og saksbehandlingsreglementene bedre kjent blant alle medlemmene i folkevalgte organer
- iverksette tiltak som sikrer at alle sammenkomster for folkevalgte gjennomføres i tråd med kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet og møteprinsippet
- sikre at kommunelovens bestemmelser og egne krav til saksutredning i saker som skal til politisk behandling ivaretas i tilstrekkelig grad

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 22.06.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 19.05.2006 nr. 16 om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentleglova)
- Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokument

- Prop. L 46 (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- NOU 2016:4 Ny kommunelov
- Uttalelse fra Sivilombudet: Møtebegrepet i kommunen – budsjettmøte. (2018/4524), uttalelsen gitt 31.01.2019

Kommunens dokumenter

- Etiske retningslinjer for folkevalgte
- Delegeringsreglement for folkevalgte og kommunedirektøren
- Politisk saksbehandlingsreglement for folkevalgte
- Eierskapsmeldingen
- Kommunedirektørens administrative delegeringsreglement
- OU-direktørens og kommunalsjefenes delegeringsreglementer
- Dokumentasjon om politisk saksbehandling i inneværende kommunestyreperiode på kommunens nettsider
- Dokumentasjon om politisk saksbehandling i inneværende kommunestyreperiode i kommunens sak- og arkivsystem
- Referater fra samordningsmøter
- Referater fra postmøter

Elektroniske kilder

- *Etikk*, artikkel på regjeringen.no, sist oppdatert 03.03.2020
- *Råd for etikkarbeid i kommuner*, rapport publisert på KS sine nettsider 08.05.2019
- *Hedda sendte SMSer under behandling av klagesak på tomten hun har solgt: «Dette får være mellom oss»*, artikkel i avisa Varden, publisert på nett 15.11.2021
- *Bernt svarer: Problematisk gråsoner*, Kommunal Rapport, publisert på nett 09.05.2022

Vedlegg

Vedlegg 1: Uttalelser fra politisk og administrativt nivå

Ordførerens og varaordførerens felles uttalelse



SKIEN KOMMUNE

Ordførers/ varaordførers uttalelse

Tilbakemelding på forvaltningsrevisjon «Politisk saksbehandling Skien kommune»

Møteprinsipp og møteoffentlighet.

Forvaltningsrapporten stiller i delproblemstilling 2 spørsmål om saker som legges fram for folkevalgte for presentasjon, behandling og vedtak er i tråd med kommunelovens bestemmelser om møter?

Videre problematiseres det rundt flertallsposisjonen sine «mandagskonferanser» og det konkluderes med at

- Kommunen bør ha tiltak som sikrer at sammenkomster blant folkevalgte og mellom folkevalgte og administrasjonen ikke bryter med møteprinsippet
- Møteprinsippet og møteoffentlighet må følges i praksis.

Fra politisk flertallshold har disse konklusjonene blitt gjenstand for intern politisk utredning ved flere anledninger. Vi er enig med revisjon som påpeker kommunelovens tekst at folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter, jf. kommuneloven § 11-2 (kalles møteprinsippet). Med ordet *møte*, menes i denne sammenheng lovlig innkalt samling av folkevalgte medlemmer, som hovedregel, til fysisk nærvær.

Videre har flertallskonstellasjonen samtidig vektlagt teksten i forarbeidene til kommuneloven som sier sitat:

Politiske gruppemøter, sammenkomster mellom en avgrenset krets av samarbeidende partier og samlinger for opplæring/kurs faller utenfor kommunelovens krav til møter. Kravene gjelder heller ikke politiske forhandlinger eller kontakt mellom folkevalgte mellom møtene, jf. Prop. 46 L (2017-2018).

Med denne teksten som utgangspunkt samt de tilpasningene som er gjort vedr. innkalling og referatrutiner til «mandagskonferansen» (Omtalt på side 39 i rapporten), er flertallskoalisjonen av den klare oppfatning at dette er innenfor det handlingsrommet som kommunelover beskriver i sine forarbeider og ser det derfor utfordrende å endre nåværende praksis.

Trond Ballestad

Varaordfører



www.skien.kommune.no

Kommunedirektørens uttalelse



Kommunedirektørens merknader til høring -

Forvaltningsrevisjon – politisk saksbehandling 2022

Vestfold og Telemark forvaltningsrevisjon har sett på arbeidet med politiske saker i Skien kommune.

Kommunerevisjonen konkluderer med at

Våre undersøkelser tyder på at politiske saker i Skien kommune i all hovedsak blir saksbehandlet i tråd med gjeldende lovverk og kommunale reglementer og retningslinjer. Likevel vil vi peke på enkelte forbedringspunkter (s 4)

Kommunedirektøren vil først takke for det grundige arbeidet som er gjort fra revisjonens side. Politisk saksbehandling er et krevende felt som toucher innom mange områder som ikke er fullt ut regulert og hvor skjønnsvurderinger spiller en viktig rolle. Det er derfor betryggende å se at den administrative saksbehandlingen i det store og hele er godt ivare tatt av de systemer, rutiner og roller dette feltet i dag opererer under. Samtidig er det alltid rom for forbedringer og kommunedirektøren ser at det er elementer kommunerevisjonen peker på, som må vurderes på ny med tanke på i enda større grad oppfylle intensjonene i lovverk og lokale retningslinjer og rutiner. Nedenfor går vi kort gjennom de enkelte anbefalingene og vår vurdering av disse.

1. Rammer for politisk behandling

Her anbefales kommunen å «iverksette tiltak som gjør de etiske retningslinjene og delegerings- og saksbehandlingsreglementene bedre kjent blant alle medlemmene i folkevalgte organer».

Dette går på politikernes kjennskap til og kunnskap om de sentrale reglementene for politisk behandling av saker, i hovedsak tre reglementer, hhv:

- Reglement for delegering til folkevalgte organer og kommunedirektør
- Politisk saksbehandlingsreglement
- Etisk retningslinjer for folkevalgte

Kommunen kjører et fast opplegg for folkevalgtopplæring i samarbeid med KS i starten av hver bystyreperiode.

I tillegg har vi i inneværende periode hatt ytterligere en folkevalgtsamling i mars 2022, hvor det lå en spesifikk



bolik knyttet delegering og saksbehandling. Revisjonsrapporten viser at de aller fleste politikerne opplever at de har fått god opplæring på de aktuelle reglementene, men at det er noen områder som kanskje ikke har fått tilgang på den nødvendige opplæringen. Spesifikt pekes det på at de politiske fagutvalgene generelt ikke har fått spesifikk opplæring i reglementene og at medlemmer som kun sitter i utvalgene heller ikke har fått ta del i bystyrets folkevalgtopplæring. Videre peker revisjonen på at det etiske reglementet ikke har vært spesielt fokusert i folkevalgtopplæringen. Kommunedirektøren tar med seg disse merknadene og vil inn mot neste bystyreperiode ta initiativ til en tilnærming til folkevalgtopplæringen som søker å dekke det revisjonen peker på.

2. Møteprinsippet og møteoffentlighet

Her anbefales kommunen å «iverksette tiltak som sikrer at alle sammenkomster for folkevalgte gjennomføres i tråd med kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet og møteprinsippet».

Området som administrativt peker seg ut her er det som benevnes som «faste sammenkomster mellom folkevalgte og administrasjonen». Dette er kort fortalt praktisk orienterte forberedelser med hensikt å koordinere/ fasilitere møter, for eksempel hvilke saker som skal stå på et sakskart til et politisk møte, hvor møtet skal avholdes osv. Revisjonen påpeker at det ikke foreligger egne reglementer for gjennomføring av disse sammenkomstene, dvs. et reglement som tydeliggjør at dette ikke er brudd med møteprinsippet og møteoffentlighet. Selv om revisjonens undersøkelser tyder på at disse møtene faller utenfor kommunelovens bestemmelser om møteprinsippet og møteoffentlighet, mener man at det kan være hensiktsmessig å (skriftlig) tydeliggjøre deltakere, hensikt og rammer for møter mellom folkevalgte og administrasjon. Dette tar kommunedirektøren til etterretning og vil se nærmere på. Kommunedirektøren finner det ikke hensiktsmessig å kommentere revisjonens bemerkninger knyttet til «arenaer der folkevalgte møtes».

3. Forsvarlig saksutredning

Her anbefales kommunen å «sikre at kommunelovens bestemmelser og egne krav til saksutredning i saker som skal til politisk behandling ivaretas i tilstrekkelig grad».



Dette punktet inneholder en vurdering av hvorvidt tiltakene for å sikre forsvarlig saksutredning er tilstrekkelig og om tiltakene etterleves, med noen mer spesifikke underpunkter til slutt. Tiltakene for å sikre forsvarlig saksutredning vurderes som tilstrekkelig, i hovedsak med unntak av kravet om at saksframlegget skal inneholde et rettslig grunnlag for vedtak, som man mener det er rett å ta inn i malen. Kommunens mal inneholder pr i dag intet spesifikt punkt om «rettslig grunnlag», dette har nok inntil nå i hovedsak vært knyttet til punktet «referanser» i malen. Det eksplisitte punktet om «rettslig grunnlag» er relativt nytt, det kom med ny kommunelov i 2020, og kommunedirektøren ser at dette ikke har blitt fanget opp i saksbehandlingsmalen.

Det andre punktet vedrørende saksbehandlingsmalen revisjonen bemerker noe på gjelder hvorvidt det skal tydeliggjøres at det er hentet inn innspill fra andre/ ulike kommunalområder. Revisjonen mener det er grunn til å tro at man gjør dette i saksbehandlingen siden «alle sider av en sak skal beskrives», men at dette med fordel bør stå eksplisitt (s 51). Kommunedirektøren mener i utgangspunktet at nåværende formulering er dekkende for å få inn alle relevante elementer i saksframleggene. Det er kommunedirektørens ansvar at saksframlegget fører fram til innstilling basert på innhenting av fakta fra alle relevante områder, enten det er hentet inn fra stabsområder som økonomi eller kommunalområder. En mal eller som antydnet her, *et punkt i en mal*, vil ikke sikre gode saksframlegg.

Saksbehandlingskompetanse, forståelse av oppdraget og hensiktsmessige linjer for godkjenning av saksframlegg er det som må ligge til grunn her, og dette opplever kommunedirektøren at vi har.

Når det gjelder den faktiske etterlevelsen av tiltakene for forsvarlig saksutredning konkluderer revisjonen på at dette i hovedsak er greit. Det er ovenfor nevnt at det rettslige grunnlaget må presiseres og at det med fordel kan tydeliggjøre i saksframleggene at man har, eventuelt ikke har, hentet inn innspill fra kommunalområdene. Dette vil kommunedirektøren se på en hensiktsmessig løsning for.

Videre peker revisjon på at det i nokså få saksframlegg beskrives «alternative løsninger og fordeler og ulemper med de ulike løsningene». Revisjonens anliggende er at dette gir «risiko for at folkevalgte ikke blir gjort kjent med aktuelle handlingsalternativer i alle saker der dette bør omtales» (s 54).

Kommunedirektøren erkjenner at dette er et viktig innspill. Det er en viktig administrativ ambisjon å legge til rette for gode og informerte meningsutvekslinger, og i dette ligger handlingsalternativer som et



vesentlig premiss. Kommunedirektøren har et sterkt fokus på gode saksframlegg som gir flere valgmuligheter, men erkjenner at organisasjonen har forbedringspotensial på dette feltet.

Et siste moment som trekkes fram av revisjonen er todelt og knyttet til ordførers innstillingsrett. For det ene; det følger av bestemmelser i delegeringsreglementet og saksbehandlingsreglementet at kommunedirektørens skal gis anledning til å uttale seg i saker hvor ordfører innstiller. For det andre; ordfører innstiller i all hovedsak «i saker som gjelder folkevalgte, folkevalgte organer og saker av politisk karakter» (s 49). I disse sakene skriver bystyresekretariatet saksframlegget for ordfører, typisk helt korte faktaorienterte saker, og godkjenner også framleggene i sak/ arkivsystemet (etter at ordfører har godkjent innholdet). For begge disse tilfellene mener revisjonen det bør skriftlig rutinefestes hvordan man sikrer/ dokumenterer hhv. kommunedirektørs uttalerett og bystyresekretariatets arbeid med slike saker. Kommunedirektøren vil ta initiativ til å tydeliggjøre disse områdene.

Avsluttende bemerkninger

Kommunerevisjonens grundige gjennomgang av politisk saksbehandling i Skien kommune synes å vise at kommunen er en aktør som i hovedsak forvalter det politiske saksbehandlingsoppdraget i tråd med de føringer lov og lokale reglementer gir. Samtidig viser revisjonen at det er rom for justeringer og forbedringer. Opplæringen av folkevalgte på viktige lover og reglementer må stadig hentes fram og fornyes, skriftliggjøring av praksis kan bli bedre og verktøyene saksbehandlerne bruker og den opplæring de får, kan justeres og forsterkes. Kommunedirektøren tar revisjonens innspill til forbedringer til etterretning og er innstilt på å følge opp dette i tråd med bemerkningen ovenfor.

Skien kommune, 23.9.22

Karin Finnerud

Kommunedirektør



Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Hovedproblemstilling:

Blir politiske saker i Skien kommune saksbehandlet i tråd med gjeldende lovverk og kommunale reglementer og retningslinjer?

Rammer for politisk saksbehandling

Delproblemstilling 1:

Har kommunen tiltak som sikrer at folkevalgte har informasjon om sentrale bestemmelser om saksbehandling i kommunens folkevalgte organer?

Delegering – lovgrunnlag

Bystyret er det øverste organet i kommunen, og treffer vedtak på vegne av kommunen, hvis ikke annet følger av lov. Bystyret kan videredelegere myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren, jf. kommuneloven § 5-3.

Nå bystyret videredelegerer, kan det:

- gi instruksjoner om hvordan det underordnede organet skal avgjøre saker,
- ta opp en sak til fornyet vurdering, selv om et underordnet organ har fattet vedtak i saken,
- beslutte at det selv vil fatte avgjørelser i en sak som ligger innenfor rammen av et delegeringsvedtak, og
- oppheve delegeringsvedtaket når som helst.

Bystyret kan selv gi ordføreren myndighet til å:

- treffe avgjørelser i saker som ikke har prinsipiell betydning,
- treffe vedtak i hastesaker, og
- opprette utvalg som skal forberede saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. kommuneloven § 6-1.

Bystyret kan opprette utvalg. Bystyret velger selv leder og nestleder og øvrige medlemmer i utvalget, og fastsetter hva slags saker utvalget skal behandle. Utvalget kan få tildelt vedtaksmyndighet om ikke annet følger av lov, jf. kommuneloven § 5-7.

Et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, dersom bystyret ikke har bestemt noe annet, jf. kommuneloven § 13-1.

Et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke bystyret selv har bestemt noe annet, jf. kommuneloven § 13-1.

Bystyret skal fastsette et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett⁴⁶ skal delegeres. Reglementet skal inneholde en oversikt over de delegeringsvedtak som er truffet, og gjøre det mulig for andre å se om et organ har de nødvendige fullmakter, jf. kommuneloven § 5-14.

Saksbehandling i folkevalgte organer – lovgrunnlag

Bystyret skal selv fastsette et reglement med regler for saksbehandling i folkevalgte organer, jf. kommuneloven § 11-12. Saksbehandlingsreglementet må være i tråd med bestemmelser som følger av blant annet kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven, og gjelder når folkevalgte driver kommunal saksbehandling og vedtaksfastsettelse.

Saksbehandlingsreglementet kan være felles for alle folkevalgte organer i en kommune, eller det kan utarbeides egne reglementer for ulike folkevalgte organer.

Krav om habilitet for folkevalgte

En folkevalgt som har vært med å forberede eller treffe vedtak i en sak som ansatt, er inhabil til senere å behandle saken i et folkevalgt organ. Dersom en folkevalgt har vært med å forberede eller treffe et vedtak som senere påklages, er vedkommende inhabil til å delta i klageinstansens behandling av saken jf. kommuneloven § 11-10.

I tillegg til kommunelovens bestemmelser om habilitet, gjelder forvaltningslovens §§ 6-10 om habilitet ved behandlingen av saker i folkevalgte organer. Nedenfor nevner særlig de paragrafene som gjelder krav til habilitet og avgjørelse om habilitetsspørsmålet.

I forvaltningsloven § 6 står det at en tjenestemann er inhabil til å utrede grunnlaget for en avgjørelse eller treffe vedtak når han selv eller andre nærstående slektninger er part i saken. I tillegg er tjenestemannen inhabil når han er verge eller fullmektig for en part i saken, eller når han har en ledende stilling i et samvirkeforetak eller selskap som er part i saken. Tjenestemannen er også inhabil når andre særegne forhold kan svekke tilliten til hans/hennes upartiskhet.

Ifølge forvaltningsloven § 8 avgjør tjenestemannen selv om han/hun er inhabil. I kollegiale organ, eksempelvis et politisk utvalg, treffes avgjørelsen av utvalget selv uten at vedkommende medlem deltar.

Krav til gjennomføring av møter i folkevalgte organer

Folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter, kommuneloven § 11-2.

Lederen for det folkevalgte organet skal sette opp saksliste til hvert møte. Innkallingen skal inneholde en liste over saker som skal behandles. Møte skal kunngjøres for allmennheten og sakslisten skal som hovedregel være offentlig tilgjengelig. En må ha hjemmel i lov for å skjerme dokumenter i en sak for innsyn jf. kommuneloven 11-3.

⁴⁶ Innstillingsrett er retten til å legge fram et saksframlegg i et folkevalgt organ med forslag til vedtak som det folkevalgte organet skal stemme over.

Det skal føres møtebok fra alle møter i folkevalgte organer. Møteboka skal inneholde opplysninger om tid og sted for møte, hvem som møtte og hvem som var fraværende, hvilke saker som bel behandlet og avstemningsresultat. Møteboka skal som hovedregel være tilgjengelig for allmennheten, jf. kommuneloven § 11-4.

Alle har anledning til å delta i møter i folkevalgte organer. En må ha hjemmel for å lukke hele eller deler av møtet, jf. kommuneloven § 11-5.

Arbeid med etisk atferd – lovgrunnlag

Ifølge formålsbestemmelsen skal kommuneloven bidra til at kommunen er effektiv, tillitsskapende og bærekraftig, jf. § 1-1. Å være tillitsskapende, handler om at kommunen ivaretar sentrale verdier som åpenhet, høy etisk standard, rettssikkerhet m.m., jf. Prop. 46 L Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Kommuneloven stiller ikke konkrete krav til hvordan kommunen skal arbeide for å sikre høy etisk standard, men har en bestemmelse som sier at årsberetningen skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre høy etisk standard, jf. § 14-7 d.

Bestemmelsen innebærer en forventning om at kommunen foretar seg noe for å sikre høy etisk standard, og gir grunnlag for å føre kontroll med kommunens innsats.⁴⁷

Et viktig bidrag til tillitsskapende forvaltning, er å sikre at vedtak treffes på en objektiv måte uten påvirkning fra utenforliggende hensyn. Som nevnt over, har både kommuneloven og forvaltningsloven bestemmelser om habilitet.

Råd og anbefalinger for etisk atferd

KS har fått utarbeidet en rapport med råd for hvordan kommuner bør jobbe for å hindre uetiske atferd og korrupsjon.⁴⁸ Rapporten inneholder ni anbefalte arbeidsområder. Ett av arbeidsområdene handler om etiske retningslinjer.

Det står at forslag til etiske retningslinjer bør behandles i bystyret, og gjøres kjent for dem de gjelder. Formålet med slike retningslinjer er å gjøre det enklere for folkevalgte og ansatte å håndtere interessekonflikter på riktig måte, og bør eksempelvis beskrive reglene om habilitet, bierverv og gaver/fordeler. Det anbefales at kommunen har etiske retningslinjer både for folkevalgte og ansatte, og at retningslinjene offentliggjøres, eksempelvis på kommunens intranettsider og internettsider.

Ifølge en artikkel på regjeringen.no, er det grunnleggende viktig at folkevalgte og ansatte kjenner til og følger kommunens etiske retningslinjer. Det vil bidra til en allmenn tillit til kommunen, og

⁴⁷ Artikkel om etikk på regjeringen.no, sist oppdatert 03.03.2020, [Etikk - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

⁴⁸ Råd for etikkarbeid i kommuner, Oslo Economics rapport 2017-61 og professor Tina Søreide ved Handelshøgskolen, oppdragsgiver KS

innbyggerne kan være trygge på at kommunen ivaretar sentrale forvaltningsverdier som likebehandling, personvern, habilitet og åpenhet i den politiske og administrative virksomheten.⁴⁹

Kommunens sentrale reglementer for politisk saksbehandling bør være kjent for folkevalgte.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal ha reglementer som regulerer delegering og saksbehandling i folkevalgte organer**
- **Kommunen bør ha etiske retningslinjer for folkevalgte**
- **Kommunen bør har tiltak som sikrer at de etiske retningslinjene, delegeringsreglementet og saksbehandlingsreglementet er kjent blant medlemmene i folkevalgte organer**

Møteprinsippet og møteoffentlighet

Delproblemstilling 2:

Legges saker fram for folkevalgte for presentasjon, behandling og vedtak i tråd med kommunelovens bestemmelser om møter?

Offentlig virksomhet skal være åpen og gjennomsiktig. Målet er å styrke informasjons- og ytringsfrihet, demokratiske deltakelse, rettsikkerhet for den enkelte, tillit til det offentlige og kontroll fra allmennheten, jf. formålsbestemmelsen i offentlighetsloven.

Som nevnt ovenfor, skal folkevalgte organer behandle saker og treffe vedtak i møter, jf. kommuneloven § 11-2 (kalles møteprinsippet). Med ordet *møte*, menes i denne sammenheng lovlig innkalt samling av folkevalgte medlemmer, som hovedregel, til fysisk nærvær.

Ifølge forarbeidene til kommuneloven, skal alle saker som behandles i folkevalgte organer legges fram for drøfting og vedtak i møte. I tillegg skal saksforberedende opplæring og gjennomgang av saker som ikke realitetsbehandles, også foregå i møter. Politiske gruppemøter, sammenkomster mellom en avgrenset krets av samarbeidende partier og samlinger for opplæring/kurs faller utenfor kommunelovens krav til møter. Kravene gjelder heller ikke politiske forhandlinger eller kontakt mellom folkevalgte mellom møtene, jf. Prop. 46 L (2017-2018).

Flere tiltak i kommuneloven bidrar sammen til å sikre møtene og arbeidet som gjøres i møtene i folkevalgte organer er åpne for allmennheten. Møter i folkevalgte organer skal være innkalt og

⁴⁹ Kilde: Artikkel om etikk på regjeringen.no, sist oppdatert 03.03.2020, [Etikk - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

gjennomført i samsvar med reglene i kommuneloven. Innkalling med saksliste og tilhørende dokumenter skal sendes til organets medlemmer innen rimelig tid, og møtet skal kunngjøres på en hensiktsmessig måte. Det skal skrives møtebok. Møteboken skal inneholde informasjon om tid og sted for møte, hvem som deltok, hvilke saker som ble behandlet og hvilke vedtak som ble truffet. Det skal også stå om møtet ble lukket og om et medlem var inhabil, jf. kommuneloven §§ 11-3 og 11-4. Alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer. Lukking av møte kan bare skje med hjemmel i kommuneloven, jf. samme lov §§ 11-4 og 11-5.

Allmennhetens rett til deltakelse i møter etter kommuneloven, kalles møteoffentlighet.

Nærmere om møter

Det står i forarbeidene til kommuneloven at det kan oppstå visse praktiske utfordringer med å etterleve bestemmelsen om møtekravet. Det er ikke alltid klare grenser for hva som anses som et møte, og tolkningen av bestemmelsen kan påvirkes av folkevalgte organers ønske om å diskutere en sak utenfor det offentlige rom, jf. Prop. 46 L (2017-2018).

I NOU 2106:4 understrekes det at formålet med et møte og formålet med bestemmelsene om møteoffentlighet, er helt sentrale i vurderingen av om en sammenkomst er et møte i lovens forstand eller ikke. I alle sammenhenger hvor det faktisk skjer saksbehandling, så skal reglene om åpne møter følges. Hensikten er at diskusjoner og vurderinger skal fram i offentligheten, selv om det kan følges ubehagelig for enkelte folkevalgte.

Politiske partier kan ha gruppemøter, og deler av bystyret kan treffes uten at dette må anses som møte i kommunelovens forstand. Dersom alle medlemmer i et folkevalgt organ eller alle gruppelederne i bystyret treffes for å drøfte en sak, må dette gjennomføres i tråd med kommunelovens bestemmelser om møter. Dersom administrasjonen bistår en sammenkomst av folkevalgte ved å innkalle, skrive referat e.l., bør det vurderes om reglene om møteoffentlighet gjelder, jf. NOU 2016:4.

Sivilombudet har gitt flere uttalelser om hvilke politiske samlinger som skal anses som møte. I tråd med NOU 2016:4, står det at spørsmålet om hva som må karakteriseres som et møte etter kommunelovens regler, må bestemmes ut fra hensikten med møte og i lys av formålet med lovens bestemmelser om åpne møter. Sivilombudet skriver:

En sammenkomst i et folkevalgt organ vil være et møte i kommunelovens forstand når det er fastsatt på forhånd at medlemmene av organet skal tre sammen som folkevalgt organ for å forhandle, drøfte, treffe vedtak eller på annen måte behandle saker og spørsmål som organet etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle. Det er uten betydning om saksbehandlingen skjer i ordinære møter, eller i diskusjoner i for eksempel formøter, gruppemøter der alle partiene deltar, seminarer, orienteringsmøter eller lignende. Det er ikke avgjørende om det formelle vedtaket deretter fattes i et ordinært, åpent møte, eller om det aktuelle møtet holdes på et tidlig stadium i en lang arbeidsprosess.

Videre er det relevant for vurderingen om møtet kan være av interesse for allmennheten som de folkevalgte representerer. Det skal legges vekt på om det er invitert et representativt utvalg av de folkevalgte, og om de tilstedeværende har en reell mulighet til å påvirke den videre saksbehandlingen, jf. 31.01.2019 (SOM-2018-4524).

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen bør ha tiltak som sikrer at sammenkomster blant folkevalgte og mellom folkevalgte og administrasjonen ikke bryter med møteprinsippet**
- **Møteprinsippet og møteoffentlighet må følges i praksis**

Forsvarlig saksutredning

Delproblemstilling 3:

Har kommunen tiltak for å sikre at saker som skal til politisk behandling blir godt nok opplyst?

Forsvarlig utredning – lovgrunnlag

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet.

Dersom kommunedirektøren blir oppmerksom på at et politisk vedtak har faktiske eller rettslige konsekvenser, skal kommunedirektøren gjøre folkevalgte oppmerksomme på dette, jf. kommuneloven § 13-1.

Ifølge forarbeidene, skal en utredning inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Hvor omfattende denne utredningsplikten er, vil bero på en konkret vurdering av den aktuelle saks omfang, kompleksitet, tidsaspekt og så videre, jf. Prop 46 L (2017-2018).

En kommune skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet. Det er kommunedirektøren som er ansvarlig for internkontrollen, og skal blant annet sørge for at kommunen har nødvendige rutiner og prosedyrer. jf. kommuneloven § 25-1.

Mer om kravene til forsvarlig utredning

Kravet om forsvarlig saksutredning er et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp. Formålet er at saker som tas opp til behandling, får et mest mulig riktig utfall.

Kravet om forsvarlig utredning gjelder både saker som avgjøres administrativt og som går til politisk behandling. I NOU 2016:4 legges det vekt på at kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for å legge fram en objektiv og korrekt framstilling av fakta og faglig baserte vurderinger for

saker som skal til politisk behandling. Ansvaret gjelder uavhengig av om vurderingene er i strid med folkevalgtes virkelighetsoppfatning eller mening. Formålet er å legge til rette for at folkevalgte skal kunne fatte beslutninger på best mulig grunnlag.

Kommunedirektørens ansvar for forsvarlig utredning gjelder uavhengig av eventuelle rammer som bystyret setter for arbeidet. Dersom bystyret eksempelvis setter korte tidsfrister eller velger å begrense utredningen til ett alternativ, må kommunedirektøren utrede saken så forsvarlig som mulig innenfor disse rammene. Dersom kommunedirektøren mener at rammene, eksempelvis tidsrammer eller økonomiske rammer, gjør at saken ikke blir forsvarlig utredet, må hun påpeke dette overfor det folkevalgte organet, jf. NOU 2016:4.

Kommuneloven har ingen bestemmelser om når en sak er tilstrekkelig utredet, men utredningen bør gi folkevalgte god nok innsikt i ulike sider av saken, inkludert informasjon om eventuelle praktiske, faglige og kostnadmessige konsekvenser av ulike alternativer.

Ifølge Prop 46 L (2017-2018) skal det folkevalgte organet vurdere om en sak er forsvarlig utredet. Hva som er forsvarlig, vil kunne avhenge av sakens karakter, kompleksitet, tid til rådighet til utredning m.m. Det folkevalgte organet kan utsette behandlingen av saken eller sende saken i retur til kommunedirektøren, dersom de finner mangler ved en sak.

Arbeid med utredning av saker som skal behandles i folkevalgte organer, er en av de viktige oppgavene for kommunedirektøren, jf. Prop. 46 L (2017-2018). De fleste kommunedirektører har ikke kapasitet til å gjøre alle saksutredninger. Mange har heller ikke anledning til å vurdere om utredningene er tilstrekkelig forsvarlige til at folkevalgte kan fatte beslutninger på best mulig grunnlag. Kommunedirektøren bør derfor ha tiltak som sikrer at saker som skal behandles i folkevalgte organer, har tilfredsstillende kvalitet.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal ha tiltak som sikrer at saker som skal til politisk behandling er forsvarlig utredet**
- **Tiltakene må følges i praksis**

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 14.02.22. Oppstartsmøte ble holdt 22.03.22 med ordfører, varaordfører, kommunedirektør og direktør for organisasjon og utvikling til stede.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden mars 2022 – august 2022.

For å undersøke den politiske saksbehandlingen har vi samlet inn data fra flere kilder og med ulike metoder.

Gjennomgang av dokumenter

Revisjonen har hatt tilgang til kommunens intranettsider som kalles ansattportalen. Her har vi søkt etter dokumentasjon på tiltak for opplæring i å skrive saksframlegg.

Vi har gått gjennom dokumenter som ligger åpent på kommunens nettsider.

- Etiske retningslinjer for folkevalgte
- Delegeringsreglement for folkevalgte og kommunedirektøren
- Politisk saksbehandlingsreglement for folkevalgte
- Program for folkevalgtopplæring høsten 2019 og våren 2022

Vi har også gjennomgått dokumenter som administrasjonen har sendt oss.

- Kommunedirektørens delegeringsreglement
- OU-direktørens delegeringsreglement
- Kommunalsjefenes delegeringsreglementer
- Rammeverk for enhets-/seksjonslederens ansvar i Skien kommune

Nasjonale dokumenter

- Uttalelser fra Sivilombudet om kommunelovens bestemmelser om møter i folkevalgte organer
- Artikler av professor emeritus Jan Fridthjof Bernt om kommunelovens bestemmelser om møter. Artiklene er publisert i Kommunal Rapport

- Hefter for folkevalgte, utgitt av KS

Spørreundersøkelse til folkevalgte

For å kartlegge folkevalgtes erfaringer med politisk saksbehandling, sendte vi en spørreundersøkelse til medlemmer i bystyret og utvalgene for oppvekst (UOPP), landbruk (ULB), helse og omsorg (UHO), kultur, friluftsliv og frivillighet (UKIFF), og miljø, klima og byutvikling (UKMB). Spørreundersøkelsen ble sendt til 77 personer.⁵⁰ Vi fikk svar fra 45 personer. Det gir en svarprosent på 58 prosent. Vi mener dette er en høy svarprosent og gir et godt bilde av folkevalgtes erfaringer med politisk saksbehandling.

Intervju

Vi gjennomførte intervjuer med ordfører, varaordfører, kommunedirektør, OU-direktør og fagleder for bystyresekretariatet. Intervjuet med ordfører ble gjennomført i et digitalt møte, og de øvrige ble gjennomført i fysiske møter. Informasjon fra intervju er nedtegnet i referat som er bekreftet av kildene.

Vi har gjennomført intervjuer på e-post med alle utvalgslederne, OU-direktøren, de tre kommunalsjefene og enhetsleder i Landbruk og geodata, og alle ansatte i bystyresekretariatet.

Vi har innhentet ytterligere informasjon via e-post fra OU-direktøren, faglederen for Bystyresekretariatet og kommuneadvokaten.

Personene som er intervjuet ble valgt fordi de har god kjennskap til ulike sider av den politiske saksbehandlingen i kommunen.

Stikkprøvekontroller

Vi har gjennomført flere stikkprøvekontroller.

Skien kommunes nettsider har lenker til politiske møter for perioden 2019-2022. Her finner vi en oversikt over aktive utvalg, og over tidspunkt for møter, innkallinger og møtebøker.

- Vi har gått gjennom et tilfeldig utvalg møteinnkallinger og -bøker fra bystyret, formannskapet og utvalg i perioden våren 2022.
- Vi har gått gjennom et tilfeldig utvalg møteinnkallinger og -bøker til en tids- og temaavgrenset arbeidsutvalg som arbeider med ekstern finansiering av Ibsenbibliotek m.m. fra oktober 2020 til mai 2022.

⁵⁰ Dette dekker også medlemmene i formannskapet og partssammensatt utvalg, jf. beskrivelse av politisk organisering i kommunen i pkt. 2.1.

- Vi gjennomgikk møteinnkallingene i alle utvalgene fra første møte etter valget i 2019 til andre møte i 2020.
- Vi har gjennomgått et tilfeldig utvalg saksframlegg behandlet i ordinære møter i bystyret, formannskapet og utvalg fra januar 2022 til juni 2022. For å bidra til å gjøre utplukket tilfeldig, bestemte vi på forhånd at vi skulle velge en til to saker per møte i bystyret og formannskapet, og en sak i om lag hvert tredje møte i utvalgene.

Totalt har vi gjennomgått 36 antall saksframlegg. 8 behandlet i bystyret, 10 i formannskapet og 16 i utvalgene.

Vi har valgt saker med innstilling enten fra kommunedirektøren eller ordføreren.

Mange av sakene i formannskapet går til bystyret for endelig vedtak. De sakene vi har plukket fra formannskapet, er ikke de samme sakene som vi har gjennomgått for bystyret.

De sakene vi plukket fra utvalgene, er sluttbehandlet i dette utvalget eller et annet utvalg.

Ved søk på kommunens nettsider fant vi informasjon om flere tema- og tidsavgrensede utvalg og arbeidsutvalg. Enkelte av dem viste vi om på forhånd, og kunne søke med spesifikke søkeord, mens andre fant vi ved å søke med mer generelle søkeord. Rapporten kaller vi dette eksempler på tema- og tidsavgrensede utvalg og arbeidsutvalg, siden disse søkemethodene ikke gir sikker kunnskap om vi har funnet alle.

Vi har hatt tilgang til kommunens sak- og arkivsystem og har gått gjennom et tilfeldig utvalg referater fra samordningsmøter og postmøter i perioden januar 2022 – juni 2022. Vi har også brukt sak- og arkivsystemet til å kartlegge om de gjennomgåtte saksframleggene nevnt ovenfor, ble godkjent i den administrative linjeledelsen.

Formålet med stikkprøvekontroller er å undersøke om praksis er i samsvar med opplysninger fra andre kilder. En stikkprøvekontroll er en begrenset undersøkelse, og gir risiko for at valgte saker eller dokumenter ikke fullt ut gir et riktig bilde. Selv om vi har iverksatt tiltak for å sikre et mest mulig riktig bilde, må funn fra stikkprøver tolkes med varsomhet.

Samlet sett mener vi at den informasjonen som er samlet inn og gjennomgått gir en riktig beskrivelse av det vi har undersøkt i denne rapporten.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte og folkevalgte i kommunen. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.⁵¹

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.⁵² Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

⁵¹ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

⁵² ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester

Vedlegg 4: Kommentar til den administrative delegeringen

Kommunedirektørens administrative delegeringsreglement

Kommunedirektørens administrative delegeringsreglement ble godkjent 1. oktober 2021 og sist revidert 2. mars 2022. Reglementet inneholder kommunedirektørens videredelegering til ledernivå 2 som er OU-direktøren og kommunalsjefene for oppvekst, helse og velferd (HV) og byutvikling, drift og kultur (BDK).

Det står at ledere på nivå 2 kan videredelegere innenfor eget ansvarsområde, og at kommunedirektørens administrative delegeringsreglement skal ha lenker til delegeringsreglementer utarbeidet av OU-direktøren og de tre kommunalsjefene. Det innebærer at videredelegering skal være skriftlig.

OU-direktørens delegeringsreglement

OU-direktøren godkjente et delegeringsreglement 2. desember 2021. Delegeringsreglementet starter med en henvisning til kommunedirektørens administrative delegeringsreglement, og til de delene som gjelder videredelegering. Reglementet gjelder linjeledere på neste nivå i OU-området. Det er seksjonsledere for HR, økonomi, innovasjon og digitalisering, kommunikasjon, NAV og kvalifisering og integrering (KIE).

Det står at seksjonsledernes delegeringsreglementer skal ligge som vedlegg til OU-direktørens delegeringsreglement. I mai 2022 opplyser OU-direktøren at delegeringsreglementet for NAV er ferdig, mens de øvrige seksjonslederne fortsatt arbeider med sine delegeringsreglementer.

Kommunalsjefene for HV og BDK sine delegeringsreglementer

Kommunalsjefene for Helse og velferd (HV) og Byutvikling, drift og kultur (BDK) godkjente delegeringsreglementene for sine kommunalområder henholdsvis 7. april 2022 og 21. juni 2022.

Delegeringsreglementene er i stor grad utformet som OU-direktørens delegeringsreglement. Reglementene starter med en henvisning til kommunedirektørens administrative delegeringsreglement, og til de delene som gjelder videredelegering. Deretter beskrives den generelle delegeringen til linjeledere (kalles fagsjefer) i nivå under kommunalsjefene og enkelte ledere i stab, og den spesifikke delegeringen til hver fagsjef i Byutvikling, drift og kultur (BDK) og til hver fagsjef og to seksjonsledere i Helse og velferd (HV). I sistnevnte reglement står det at kommunelegen følger et eget delegeringsreglement, og at fagleder for bevilgningssaker er delegert myndighet direkte fra kommunedirektøren.

Ifølge delegeringsreglementet for Byutvikling, drift og kultur (BDK) skal delegeringsreglementer fra fagsjefene til ledere og ansatte på næring, by- og stedsutvikling, eiendom, kommunalteknikk, kultur og brann- og feievesen ligge som vedlegg. Ingen av dem er ferdigstilt. Kommunalsjefen opplyser at fagsjefene skal ha dem klare innen 30. september 2022.

Eventuell videredelegering fra fagsjefene i Helse og velferd (HV) er ikke omtalt i delegeringsreglementet fra kommunalsjefen.

Delegeringsreglementet for kommunalområdet oppvekst

Delegeringsreglementet for oppvekst inneholder ikke en dato for godkjenning, men på framsiden vises det til Skien kommunes delegeringsreglement av 2. mars 2021. Revisjonen legger til grunn at det siktes til kommunedirektørens administrative delegeringsreglement som sist ble oppdatert 2. mars 2022.

Innledningsvis vises det til kommunedirektørens delegeringsreglement, og til de delene som gjelder videredelegering. Delegeringsreglementet for oppvekst gjelder nivå 2, som er assisterende kommunedirektør og seksjonsleder for kvalitet, og for enhetsledere på nivå 3, som eksempelvis er rektorene på skolene og barnehagestyrerne i barnehagene.

Til forskjell fra delegeringsreglementene for de andre kommunalområdene, inneholder dette spesifikke delegeringer til ledere på nivå 2, og en generell delegering til ledere på nivå 3. Delegeringsreglementet klargjør også hvilke ansvarsområder og oppgaver som ledere på nivå 2 og 3 kan og ikke kan videredelegere. Det framgår ikke om og ev. på områder slik videredelegering er gjort, og om den er nedfelt i egne reglementer.

Vedlegg 5: Kommentar til navn på utvalg

I forarbeidene til kommuneloven står det at bystyret har stor frihet til å organisere kommunens arbeid. Samtidig bør det være noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan folkevalgte organer skal være. Det vil sikre forutsigbarhet og gjenkjennelighet mellom kommunene. Hvilke organer som skal eller kan opprettes, og hvilke regler som gjelder for dem, bør derfor være regulert. Bare folkevalgte organer som er omtalt i lov, skal kunne opprettes, jf. prop. L 46 (2017-2018).

Nedenfor har vi tatt med hva som er folkevalgte organer etter kommuneloven jf. § 5-1. Ifølge forarbeidene til kommuneloven er dette en uttømmende liste.

Folkevalgte organer etter denne loven er

- a. kommunestyre og fylkesting
- b. formannskap og fylkesutvalg
- c. kommuneråd og fylkesråd
- d. utvalg, inkludert kommunedelsutvalg og kontrollutvalg
- e. arbeidsutvalg
- f. felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid
- g. kommunestyre- og fylkestingskomiteer
- h. styret for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten i parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner
- i. representantskap og andre styringsorganer for et interkommunalt politisk råd
- j. representantskap for et kommunalt oppgavefelleskap
- k. et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov.

I forarbeidene vurderes det om en trenger å videreføre ordningen med komiteer og faste utvalg. For å forenkle og tydeliggjøre regelverket samtidig som kommunens handlingsrom utvides når det gjelder oppgaver, myndighet, varighet osv, foreslås det å ha felles regler for ett folkevalgt organ – *utvalg*. Det står videre at slike utvalg bør kunne opprette arbeidsutvalg, jf. prop L 46 (2017-2018).

Kommuneloven har bestemmelser om hvem som kan opprette folkevalgte organer. Det står at bystyret skal velge formannskap og kan opprette *utvalg*. Bystyret velger leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer til utvalgene, jf. § 5-7. Videre står det at formannskapet og utvalgene kan opprette *arbeidsutvalg*. Medlemmene i et arbeidsutvalg skal velges blant medlemmene i det folkevalgte organet som opprettet arbeidsutvalget jf. §§ 5-6 og 5-7.

I Skien kommune er disse bestemmelsene om navn på folkevalgte organer ikke ivaretatt fullt ut. Nedenfor nevnes noen eksempler.

- Formuleringen *faste utvalg* brukes i gjeldende delegeringsreglement.
- Utvalg for kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet (UKIFF) opprettet *en gruppe* som fikk i oppdrag å gjøre endringer i forslag til kommuneplan for kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet.

- Bystyret opprettet en *arbeidsgruppe* som fikk i oppdrag å vurdere opprettelse av et nytt politisk utvalg kalt inkludering og deltakelse.

Verken *faste utvalg*, *gruppe* eller *arbeidsgruppe* inngår i den uttømmende listen over folkevalgte organer, jf. opplistingen ovenfor.

- Bystyret opprettet *arbeidsutvalg* som fikk i oppdrag å utarbeide forslag til nytt delegerings- og saksbehandlingsreglement.

Ifølge kommuneloven kan bystyret opprette *utvalg*, mens formannskapet og utvalg kan opprette *arbeidsutvalg*.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

22: 3807 406