

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Ørland kommune

Arkivsak: 24/242

Møtedato/tid: 22.03.2024 kl. 10:00-14:00

Møtested: Bjugn, rådhuset, Alf Nebbs gate 1, møterom Kopparen 2.etasje

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS v/ Torbjørn Brandt på telefon 468 22 369, eller e-post: torbjorn.brandt@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Trondheim, 18.03.2024

Heidi Anita Solem (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Torbjørn Brandt
seniorrådgiver
Konsek Trøndelag

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, kommunedirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
02/24	Plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll - Innspill fra administrasjonen
03/24	Rapport fra tilleggsbestilling til forvaltningsrevisjon - Internkontroll
04/24	Nummerert brev nr. 2 som gjelder kommunens regnskap- og økonomisystem
05/24	Kontrollutvalgets årsmelding 2023
06/24	Oppfølging av kontrollutvalgets vedtak mv.
07/24	Aktuelle artikler og tolkninger som gjelder kontrollarbeidet
08/24	Referatsaker
09/24	Innspill til kontrollarbeidet
10/24	Godkjenning av møteprotokoll

Plan for forvaltningsrevisjon og plan for eierskapskontroll - Innspill fra administrasjonen

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Ørland kommune

Møtedato

22.03.2024

Saknr

02/24

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-217, TI-&30

Arkivsaknr 23/598 - 3

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar innspill fra kommunedirektøren og opplysninger om den kommunale virksomheten med seg i det videre planarbeidet.

Saksopplysninger

Kontrollutvalget skal ifølge kommuneloven utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon i løpet av det første året etter at nytt kommunestyre er konstituert. Planen skal baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger av kommunes virksomhet og virksomheten i kommunens selskaper.

Forvaltningsrevisjon kan gjennomføres innen alle kommunale tjenesteområder og i selskaper som kommunen har eierinteresser i for å se om virksomheten er i tråd med forutsetningene.

Kontrollutvalget vedtok i kontrollutvalgets møte 20. desember 2023 prosessen for planarbeidet, se sak 50/23 og 51/23.

Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll av. I tillegg til revisjonens vurderinger er sentrale aktører i kommunen invitert til å gi ytterligere innspill til risikoområder, slik at kontrollutvalget kan få et bredere grunnlag for utarbeidelse av planen.

I henhold til vedtaket er prosessen med dialog og informasjonsinnhenting fra administrativt og politisk nivå fordelt over 2 møter. I dagens møte er det administrativt nivå som er invitert. I henhold til vedtatt prosess for planarbeidet vil kommunedirektøren med sine kommunalsjefer komme med innspill og informasjon knyttet til de ulike tjenesteområdene i kommunen.

kommunedirektørene bedt om å gi en presentasjon av de ulike områdene i kommunen. I tillegg er kommunedirektøren bedt om å komme med synspunkter på følgende områder eller problemstilling:

- Informasjon om kommunedirektøren internkontroll.
- På hvilket område er størst problemer med henblikk på økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og etterlevelse av kommunestyrets vedtak?
- På hvilket område er størst problemer med henblikk på måloppnåelse med tanke på oppfyllelse av eierstrategien for kommunens selskaper eller kommunens eierinteresser?
- Hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon? Spørsmålet gjelder både kommunale tjenesteområder og kommunens selskaper eller der kommunen har eierinteresser.

Vurdering og konklusjon

Kontrollutvalget oppfordres til å stille spørsmål i sakens anledning. Kontrollutvalget oppfordres til å ta informasjonen med seg i det videre arbeidet med utarbeidelsen for plan for forvaltningsrevisjon.

Rapport fra tilleggsbestilling til forvaltningsrevisjon - Internkontroll

Behandles i utvalg
Kontrollutvalget i Ørland kommune

Møtedato
22.03.2024

Saknr
03/24

Saksbehandler Torbjørn Brandt
Arkivkode FE-217, TI-&58
Arkivsaknr 22/31 - 17

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar notat fra undersøkelse av saksbehandling, overholdelse av frister samt kommunens plikt til å yte veiledning på plan- og byggesaksområdet til orientering og sender det til behandling i kommunestyret med følgende forslag til vedtak:

Kommunestyret tar notat fra undersøkelse av byggesaksbehandlingen til orientering.

Vedlegg

Rapport fra tilleggsbestilling til forvaltningsrevisjon - Internkontroll

Saksopplysninger

Kontrollutvalget i Ørland kommune behandlet 24.02.23 en forvaltningsrevisjonsrapport om internkontroll, se sak10/23. I forlengelsen av av forvaltningsrevisjonen fant kontrollutvalget grunnlag for å be om en tilleggsbestilling. Kontrollutvalget ba revisor undersøke om saksbehandlingen på plan- og byggesaksområdet i kommunen er tilfredsstillende, hvor det i undersøkelsen skulle vektlegges å se på problemstillinger knyttet til tidsfrister og veiledningsplikt.

Revisors har undersøkt om saksbehandlingen på plan- og byggesaksområdet i kommunen er tilfredsstillende og om frister overholdes og at kommune overholder veiledningsplikten.

I hovedsak kan undersøkelsen oppsummeres med følgende punkter:

- Det foreligger ikke stor sannsynlighet for at saksbehandlingstidene i kommunen ikke blir overholdt.
 - Revisor legger til grunn at tallene fra statistisk sentralbyrå viser at kommunen er klart innenfor lovfestede krav.
- Kommunen selv ved enhetsleder for plan og forvaltning opplyser at tidsfrister ikke blir overholdt i 8-10 % av tilfellene.
- Revisor mener at veiledningsplikten i stort er overholdt.
- Revisor støtter enhetslederens vurdering i at veiledningsplikten står i kontrast til tidsbruk, og at det er en balanse mellom veiledning og saksbehandling som må håndteres.
- Revisor støtter enhetslederens tiltak om å digitalisere saksbehandlingen i større grad, og gjøre saksbehandlingsprosessen godt synlig i elektronisk format.

Vurdering og konklusjon

Undersøkelsen svarer ut kontrollutvalgets bestilling. Revisor har ikke utformet ikke formet konklusjon eller utformet klare anbefalinger. Likevel peker revisor på noe forbedringspunkter som kommunen allerede er bevist på og som kommunen allerede arbeider med, f.eks. tiltak oms gjelder digitalisering og synliggjøring av saksbehandlingsprosessen.

Kontrollutvalget kan ta notat fra undersøkelsen til orientering og sende notat fra undersøkelsen til behandling i kommunestyret med forslag til vedtak om at kommunen tar med seg notatet videre med tanke på saksbehandling, fristetterlevelse og kommunes plikt til å yte veiledning på plan- og byggesaksområdet.

Byggesaksbehandling

Ørland kommune

Undersøkelse

Und-1010

2023



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne undersøkelsen på oppdrag fra Ørland kommunes kontrollutvalg.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon til notatet, og et godt samarbeid med kommuneadministrasjonen i Ørland kommune.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer, 20.11.23

Marius Johnsborg

Oppdragsansvarlig revisor

Margrete Haugum

Prosjektmedarbeider

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Innholdsfortegnelse	3
1 Innledning.....	4
1.1 Bestilling.....	4
1.2 Metode	4
2 Lovgrunnlag og regelverk i Byggesaksbehandling	5
2.1 Generelt om byggesaksbehandling	5
2.2 Saksbehandlingstid og tidsfrister	6
2.3 Samordningsplikten	6
2.4 Veiledningsplikt	7
3 Organisering av byggesaksbehandling i ørland kommune.....	8
3.1 Organisering.....	8
3.2 Sammenslåingsprosessen.....	8
4 Prosessen	10
4.1 Rutiner og rapportering.....	10
4.2 Omfang	11
4.3 Godkjenning og kvalitetssikring	12
4.4 Tidsfrister	12
4.5 Veiledningsplikten	13
4.6 Ulovlighetssaker	14
5 Revisors oppsummering	15

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Ørland kommune behandlet 24.02.23 en forvaltningsrevisjonsrapport om internkontroll (sak10/23). Kontrollutvalget konkluderte med å vise til prosjektplanen, og ba revisor undersøke om saksbehandlingen på plan- og byggesaksområdet i kommunen er tilfredsstillende. Overholdelse av tidsfrister og veiledningsplikten skulle vektlegges.

Dette notatet svarer på bestillingen. I kapitel to gis en oppsummering av lovbestemmelsene som regulerer byggesaksbehandlingen. I kapitel tre forklares organiseringen av arbeidet internt i Ørland kommune. I det fjerde kapitlet presenteres data om hvordan kommunen arbeider med byggesaksbehandling, spesielt med tanke på overholdelse av tidsfrister og veiledningsplikten.

Notatet må sees i sammenheng med tidligere levert forvaltningsrevisjon om internkontroll i Ørland kommune.

1.2 Metode

For å få mer kjennskap til hvordan byggesaksbehandling i Ørland kommune blir gjennomført er det foretatt intervju med leder for enheten plan og forvaltning, samt en saksbehandler. Det ble laget referat fra intervjuet, som senere ble godkjent av intervjuobjektene. I intervjuet fikk revisor presentert kommunens system for byggesaksbehandling, ACOS. Det er i tillegg innhentet dokumentasjon som blant annet beskriver kommunens KOSTRA-rapportering.

Notatet er i sin helhet vært på høring hos leder for plan og forvaltning i Ørland kommune.

2 LOVGRUNNLAG OG REGELVERK I BYGGESAKSBEHANDLING

2.1 Generelt om byggesaksbehandling

De sentrale lovene og forskriftene som ligger til grunn for byggesaksbehandlingen inkluderer:

Plan- og bygningsloven (Pbl):

Plan- og bygningsloven danner hovedrammeverket for byggesaksbehandlingen i Norge. Den regulerer blant annet planlegging, bygging, vedlikehold og riving av byggverk. Pbl fastsetter prinsippene for hvordan byggetillatelser skal utstedes og hvilke krav som må oppfylles.

Byggesaksforskriften (SAK):

Byggesaksforskriften er hjemlet i plan- og bygningsloven og gir detaljerte regler for hvordan byggesaker skal behandles. Den inneholder krav til søknadsprosesser, saksbehandling, tilsyn, dispensasjoner og andre aspekter av byggesaksbehandlingen.

TEK (Teknisk forskrift til plan- og bygningsloven):

TEK fastsetter tekniske krav til byggverk, inkludert krav til konstruksjonssikkerhet, energieffektivitet, miljøhensyn og universell utforming. Kommunene skal sørge for at byggeprosjekter oppfyller disse kravene.

Kommuneplan og reguleringsplaner:

Kommuneplaner og reguleringsplaner utarbeides på kommunalt nivå og legger rammene for arealbruk og byggeaktivitet i kommunen. Byggesaker må være i samsvar med disse planene.

Andre lover og forskrifter:

I tillegg til de nevnte lovene og forskriftene, kan byggesaksbehandlingen også bli påvirket av andre relevante lover og forskrifter, som kulturminneloven, naturmangfoldloven og vannressursloven, avhengig av prosjektets art og beliggenhet.

Byggesaksbehandling er en prosess som krever kunnskap om disse lovverkene og forskriftene. Kommunene og deres byggesaksavdeling har ansvar for å håndheve og tolke

regelverket, samtidig som de sørger for å balansere lokale hensyn og nasjonale krav for en forsvarlig og bærekraftig utvikling.

2.2 Saksbehandlingstid og tidsfrister

Det er klare krav til saksbehandlingstid og tidsfrister i byggesaksbehandlingen for å sikre en effektiv prosess og forutsigbarhet for søkerne. Ifølge plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften skal kommunene normalt behandle byggesaker innen følgende tidsrammer:

Enkle byggesaker, der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan og bygningsloven, og der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og der ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal saken avgjøres av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.: (Pbl §21-7)

Søknad om tillatelse til tiltak etter pbl § 20-2 som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter, jf. Pbl § 19-1. Byggesaker som krever dispensasjon eller har innsigelser: (Pbl §21-7)

Fristen kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 19-1.

Det er viktig å merke seg at kommunen kan innvilge en kort forlengelse av behandlingstiden for spesielt kompliserte saker, men dette skal varsles søkeren. Det er også mulig å inngå avtaler om forlengelse av fristen i samråd med søkeren i visse tilfeller. Byggesaksforskriften §7 gir utfyllende informasjon og krav til tidsfrister.

2.3 Samordningsplikten

Samordningsplikten i forvaltningen innebærer at ulike myndigheter, spesielt i byggesaksbehandlingen, har en plikt til å samarbeide for å sikre en effektiv og koordinert tjenesteutførelse. Dette prinsippet, som i byggesak kommer som følge av plan- og bygningsloven §21-5, bidrar til å forenkle prosesser, hindre unødig byråkrati og sikre at byggesaker blir behandlet på en helhetlig måte. Samordningsplikten spiller en vesentlig rolle i

å koordinere innsatsen mellom kommunen, fylkeskommunen og statlige myndigheter for å fremme en effektiv og samordnet byggesaksbehandling.

2.4 Veiledningsplikt

Kommunene har en veiledningsplikt i samsvar med forvaltningsloven §11. Veiledningsplikten er en viktig del av god forvaltningspraksis. Den har til hensikt å sikre at søkere og andre interesserte parter forstår prosessen og kravene i byggesaksbehandlingen. I følge NOU2019:5 har veiledningsplikten til hensikt å gjøre det enklere for den enkelte å skaffe seg oversikt over sine rettigheter og plikter og forvaltningens saksbehandlingsrutiner, og dermed gjøre det enklere å ivareta sine interesser. Veiledning kan ses som en service, noe som også er med på å skape tillit til forvaltningen. I tillegg kan veiledningsplikten bidra til å effektivisere saksbehandlingen, f.eks. ved at sakene så tidlig som mulig blir godt nok opplyst. For eksempel vil en riktig utfylt søknad kunne gjøre behandlingen raskere og spare forvaltningen for klagesaker. Veiledningsplikten bidrar dermed til å ivareta den enkeltes rettssikkerhet og til å fremme en god og effektiv forvaltning. Samtidig kan det være kostnadskrevende å yte veiledning, ettersom veiledningen i mange tilfeller legger beslag på tjenestepersoners tid og kapasitet.

3 ORGANISERING AV BYGGESAKSBEHANDLING I ØRLAND KOMMUNE

3.1 Organisering

I Ørland kommune er det sektor for samfunnsutvikling som har ansvar for, og gjennomfører byggesaksbehandlingen. Sektoren inneholder i alt sju enheter, hvor det er enheten plan og forvaltning som gjennomfører forvaltningsoppgavene innenfor plan- og byggesak, forurensning og oppmåling. Andre deler av virksomhetsområdet samfunnsutvikling og tekniske tjenester har også kundekontakt.

Enheten plan og forvaltning har samlet sett ansvar for kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, kommunale reguleringsplaner, klima og miljøsaker. I tillegg kommer forvaltningsoppgaver som er driftet i henhold til selvkostprinsippet¹, slik som private reguleringsplaner, byggesak, deling, oppmåling og spredte avløp. Saksbehandlingsoppgavene relaterer seg til plan- og bygningsloven, forurensningsloven, matrikkelloven og motorferdsel i utmark. Enheten har 13,5 stillinger, fordelt på 14 ansatte. Enhetslederen forteller at dette er et høyt antall sammenlignet med andre kommuner. Årsaken skyldes at Ørland kommune har en del oppgaver som andre kommuner ikke har. Deriblant stor kontakt med forsvaret, store verneområder og en relativt stor blå næring. På byggesak er det fem stillinger fordelt på seks ansatte.

3.2 Sammenslåingsprosessen

Ørland kommune er et resultat av en sammenslåing mellom gamle Ørlandet kommune og Bjugn kommune fra 1. januar 2020. Leder for plan og forvaltning forteller at det ble startet tidlig med samordning av byggesaksbehandlingen. Enhetene flyttet sammen først i oktober 2020, dette pga Covid. De gamle enhetene hadde litt ulik kultur og praksis. Samordningen handlet

¹ Selvkostprinsippet er et prinsipp innenfor offentlig forvaltning og økonomi som innebærer at offentlige tjenester og virksomheter skal finansieres slik at kostnadene dekkes av brukerne av tjenesten, uten at det skal være et overskudd. Med andre ord skal tjenestene drives på en måte som gjør at de er økonomisk selvfinansierende.

om å utarbeide felles maler og å samkjøre saksbehandlingen. De gamle kommunene var oppdatert på ulike områder og hadde hver sin, til dels veldig ulike kommuneplaner (arealplaner) med 20-30 års praksis innarbeidet, ifølge enhetslederen. Det er fortsatt to ulike arealplaner. De gamle kommunene har tatt ulike valg og planene er teknisk bygd opp forskjellig. Arbeidet med ny arealplan i Ørland kommune har startet opp. Ifølge enhetslederen må denne arealplanen bygges opp fra bunnen av. Alle interessenter må få lov å komme med innspill. Planteknisk og politisk er det en stor jobb som tar tid. Kommunestyret vedtok i møte 22.06.2023 å legge planprogram for kommuneplanens arealdel ut på høring og offentlig ettersyn.

Den første politiske perioden etter kommunesammenslåingen har vært politisk ustabil og det er brukt lang tid på samfunnsdelen, forteller enhetslederen. Resultatet har blitt bra og prosessen har vært viktig forteller enhetslederen.

Det er krevende for saksbehandlerne å sette seg inn i planene. I starten tok saksbehandlerne sine gamle kommuner, før de etter hvert skjønnte hverandre sine planer. Det har ikke vært store diskusjoner om ulik praksis på saksbehandlernivå, enheten har fort blitt enig om hvilken praksis de skal fortsette med. Enhetsleder har presentert arbeidet som enheten gjør i kommunestyret og synliggjort forskjeller som ligger i arealplaner. Disse forskjellene kan føre til at lignede saker må behandles noe ulikt. For eksempel at det i det ene området må søkes dispensasjon, mens en lignende sak i et annet område kan godkjennes uten dispensasjon. Dette kan oppfattes som ulike behandling, men det er dette som er riktig i forhold til arealplanene. Det gir ulik dispensasjonspraksis og tilsvarende ulike gebyr. Når tiltakshavere søker om det samme i de gamle kommunene kan det dermed bli ulike prosesser. Mest sannsynlig blir resultatet det samme. Dette oppstår fordi kommunen ikke kan dispensere seg bort fra saksbehandlingsregler, sier enhetslederen for plan og forvaltning.

4 PROSESSEN

4.1 Rutiner og rapportering

Rutiner for byggesaksbehandlingen ligger i saksbehandlingssystemet – ACOS. Det ble tatt i bruk i 2021. Byggesak ligger i en modul som heter eiendom. Saker som kommer til kommunens postmottak legges inn av arkivet og det blir satt saksbehandler på saken. Saksflyten er bygd opp etter type sak. Saksbehandler må legge saken i rett saksflyt. Dette sikrer automatisk kommunikasjon med tiltakshaver underveis i saksflyten. Det er ingen kobling mellom ACOS og Compilo (kommunens kvalitetssystem) jfr tidligere levert forvaltningsrevisjonsrapport RF-1215 Internkontroll.

Før 2021 hadde de gamle kommunene samme arkivsystem, men ulike arkivbaser. Det fantes tre ulike arkivbaser i arkivsystemet ePhorte. Det gjorde det vanskelig å finne gamle byggesaker når saksbehandlerne måtte søke i fire baser, digitalt papirarkiv og ACOS. Enhetsleder forteller at det har vært ulike arkiveringsmåter på tvers av kommunene. Nå er hele byggesaksarkivet digitalisert, men foreløpig ikke søkbart som en base.

Enhetslederen for plan og forvaltning opplyser at da ACOS ble innført, oppstod det et etterslep på fem til seks uker hvor enheten ikke fikk sendt ut vedtak. Etterslepet varte fra mai til jul i 2021.

Revisor har blitt vist saksflyten i ACOS. Alle søkere får svar på at søknaden er mottatt. I brevet er det opplyst hvilken saksbehandler som behandler saken. Praksisen med å sende disse brevene startet enheten med i september 2022. Enhetsleder har nå delegert fordeling av saker internt til en byggesaksbehandler. Det blir ikke sendt slike brev i saker, som ikke blir omfordelt videre, altså saker som fordeleren selv behandler.

ACOS gir en standard saksbehandlingsflyt for byggesaksbehandlingen. Enhetslederen mener at det ikke er behov for rene saksbehandlingsrutiner ut over det som datasystemet gir. I ACOS ligger det også standardbrev. Der opplyses det om klagemulighet og frister. Det ligger i alle vedtak som sendes ut

I intervjuet med saksbehandler og enhetsleder for plan og forvaltning opplyses det at ACOS er for ustabil til å hente ut troverdige rapporter over saksbehandlingen, samt at kommunen eventuelt må ha en ekstramodul i programmet for å kjøre disse rapportene. Kommunen rapporterer tall til KOSTRA, og er ajour med innrapportering. Enhetsleder bruker to uker i året

til å beregne saksbehandlingstid for alle sakene og det er dette som legges inn i KOSTRA. Enhetslederen mener at KOSTRA-tallene dermed er veldig nøyaktige. Beregningene skjer i et excel-ark med faner for alle punktene som skal rapporteres til KOSTRA. Alle saker gjennomgås. Enhetsleder har denne oversikten fra 2018 og fram til i dag. Oversikten viser at 8-10 prosent av sakene går ut over saksbehandlingsfrist, forteller hun.

4.2 Omfang

Enheten behandler om lag 200 byggesaker årlig, hvorav rundt 80 går til politisk behandling. I tabellen under finnes en oversikt over antallet byggesaker rapportert i KOSTRA-systemet. Enheten opplever ikke noe politisk press i de aller fleste sakene, forteller enhetslederen. Noen ganger kan det bli stilt spørsmål, da gjerne fra politikere som ikke er i planutvalget. Det kan hende at tiltakshaver er misfornøyd med noe enheten har gjort og går til politikere for å få støtte. I planutvalget og hos ordfører blir sakene behandlet riktig. Enhetslederen har opplevd at politikere har hatt møter med næringslivet og at det da skapes forventninger. Enhetslederen forteller at politisk press er litt av jobben, og at er noe enheten må stå i. Administrasjonen må sikre faglig integritet og sakene må legges fram for planutvalget. Det er god dialog med politisk nivå og 90 prosent av sakene går igjennom uten politiske diskusjoner.

Tabell 1 - Antallet byggesaker til behandling 2020-2022

Utvalgte tall for omfang og utgifter av bygge- og delesøknader samt seksjonerings, etter statistikkvariabel, region og år			
	2020	2021	2022
Mottatte byggesøknader (antall)	296	297	202
Behandlede byggesøknader i alt (antall)	296	297	202
Mottatte dispensasjonssøknader (antall)	83	80	86
Behandlede dispensasjonssøknader (antall)	83	80	86
Mottatte søknader om opprettelse av grunneiendom (antall)	45	63	37
Behandlede søknader om opprettelse av grunneiendom (antall)	45	63	37
Mottatte søknader om seksjonering (antall)	2	2	0
Behandlede søknader om seksjonering (antall)	2	2	0

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Kostr) www.ssb.no

4.3 Godkjenning og kvalitetssikring

Det er to instanser for godkjenning av vedtak. Saksbehandler sender sakene sine til godkjenning til en ressursperson. Ved fravær sendes de til enhetsleder, eventuelt en annen byggesaksbehandler, slik at det alltid er to som har sett på et vedtak før det sendes ut. Alle ikke-kurante saker, som skal behandles i planutvalget går til enhetsleder til godkjenning. Det hender statsforvalteren overprøver vedtak i klagesaker. Når et vedtak blir påklaget, blir saken tatt opp på nytt i planutvalget. Hvis planutvalget fastholder sitt tidligere vedtak, blir klagen oversendt til statsforvalteren for endelig avgjørelse. Statsforvalter vil da enten stadfeste kommunens vedtak eller oppheve det.

Det kan være saker hvor administrasjonen har anbefalt avslag og politikerne gir tillatelse, som senere blir påklaget og opphevet av statsforvalteren. I disse sakene er da administrasjonens faglige vurderinger i tråd med statsforvalterens vurdering.

4.4 Tidsfrister

Enhetsleder for plan og forvaltning opplyser at kommunen er ajour med saksbehandlingen høsten 2023. Tall fra KOSTRA viser gjennomsnittlige saksbehandlingstider for kommuner i KOSTRA-gruppe 8 hvor Ørland er, jfr. tabell 2..

Tabell 2 - Gjennomsnittlig saksbehandlingstid og antall klager

KOSTRA-GRUPPE 8	Gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med 12 ukers frist (dager)	Gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med 3 ukers frist (dager)	Klager på resultat av byggesaksbehandlingen, behandlet av kommunen (antall)
1146 Tysvær	79	26	31
4613 Bømlo	66	25	15
4617 Kvinnherad	34	15	17
4618 Ullensvang	97	45	3
4640 Sogndal	56	13	4
5007 Namsos -	.	.	.
5057 Ørland	37	11	9
1824 Vefsn	41	17	2
1860 Vestvågøy	24
1870 Sortland – Suortá
5406 Hammerfest	42	13	6
5421 Senja	61	22	4
5444 Sør-Varanger	8	11	1

Kilde: KOSTRA ssb.no

Enheten melder ikke avvik i kvalitetssystemet på saker hvor fristen ikke overholdes, men det har vært diskutert, og diskusjonen er ikke landet enda. Noen saker har ligget for lenge, blitt glemt eller blitt borte. Slike saker burde vært meldt som avvik, ifølge enhetslederen. Systemet for internkontroll og innføringen av dette har blitt presentert i enhetsledermøter. Det har ikke blitt fulgt opp. Enhetsleder er av den oppfatning at hvis det ikke er press på dette, så blir ikke systemet tilstrekkelig implementert. Da kan det ikke forventes at enhetsleder skal prioritere det. Eksempelvis blir enhetsleder aldri spurt om frister overholdes.

Enhetsleder går igjennom saker med lang saksbehandlingstid. Det kan ligge pausetid i saksbehandlingen, som ikke blir ordentlig registrert. Dette gjelder ofte kompliserte saker hvor det kan være vanskelig å finne løsninger. Eksempelvis delingssaker som går via landbrukskontoret som saksbehandles og påklages der.

Det er mange prosjekter uten ferdigattest. I Acos vil det komme varsel etter tre år. Det drives ikke aktiv sluttkontroll, bare ved mistanke om feil eller mangler. Det er enklest å følge opp mot de profesjonelle aktørene. Endring i regelverket i 2010 stiller nå krav om ferdigattest. Mangelen dukker opp i forbindelse med eiendomssalg. I 2019 før avslutning av basen i ephorte, ble det i gamle Bjugn sendte brev til alle med uferdig byggesak. Da ble det oppdaget mange mangler.

4.5 Veiledningsplikten

Profesjonelle søkere tar ofte kontakt med kommunen i forkant, der noen vil ha et til to møter før søknad sendes inn. Generelt om saksbehandlingen av saker fra profesjonelle fortelles det at de har en større forventning til rask behandling.

Det er krevende med «drop-in» kundebehandling i forvaltningen, mener enhetsleder. Saksbehandlere opplever da ikke å være forberedt, og arbeidsdagen blir oppstykket. Private søkere har spørsmål om de har fylt ut skjema riktig. Det er et dilemma hvor mye tid ansatte i kommunen skal bruke på å tilrettelegge for direkte henvendelser. Det er også en avveining opp mot når søker skal bruke eksterne til hjelp, kontra gratis hjelp fra kommunen. Mange henvendelser svares ut på telefon. Enheten ønsker å fremstå som serviceorientert.

Det blir utfordringer når veiledningen går over til å bli «for-saksbehandling» ved kompliserte saker. Eksempelvis når søker ønsker dispensasjon som er i strid med arealplan eller reguleringsplan. Hvis tiltaket blir for stort som en dispensasjonssak må det lages en egen reguleringsplan. Ofte er spørsmålet om hvor mye de kan få til innenfor en dispensasjon. Noen prøver seg på forhandlinger. Det er grenseflate mellom veiledning og saksbehandling. Det er

også et spørsmål om hvor proaktiv kommunen skal være når de ser at saken ikke kan gå igjennom, forteller enhetslederen. Rutinen for ivaretagelse av samordningsplikten internt og eksternt ivaretas gjennom høring og rutineene som er i ACOS. I tillegg er det koordinering mellom ulike enheter i kommunen, for eksempel mellom saksbehandlere på byggesak og skjenkebevilgning.

Kommunen har ingen serviceerklæring. Enheten forholder seg til forvaltningsloven og plan- og bygningsloven. Saksbehandler tror gamle Ørlandet kommune hadde en serviceerklæring. Offentlighetsprinsippet står sterkt i kommunen ifølge enhetslederen. Det har vært snakk om å gjennomføre en innbyggerundersøkelse for hele kommunen, men den er ikke påbegynt.

Noen av tilbakemeldingene som enheten får går på service, og noe på utfall av saker. For enhetsleder som leder betyr ikke det at saksbehandlerne har gjort god/dårlig jobb. Det har vært enkeltsaker som har vært uheldige. Enhetslederen håper på å få til en bedre veiledning på byggesak på nettsiden til kommunen. Det jobbes med det i kommunen. Dispensasjonssaker oppleves generelt ofte som dårlig begrunnet, og dårlig begrunnelse øker sannsynlighet for dårlig eller feil resultat, forteller enhetslederen. I lovverket ligger det et krav om begrunnelse får å godkjenne dispensasjonssaker. Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene. Det kan ikke dispensereres fra saksbehandlingsregler (pbl §19). Det er et spørsmål om saksbehandlerne gjør for mye skjønnsvurderinger for å underbygge dispensasjonssaker er enhetslederens refleksjon.

4.6 Ulovlighetssaker

De ulovlighetssakene som kommunen får melding om følges opp, men kommunen har begrenset med ressurser til dette. Ulovlighetssaker tar mye tid. Det er snakk om 10-15 saker i året. Det er også nabopåstander om ulovligheter som bunner i nabokrangler.

Kommunen har brukt virkemidlene bøter og tvangsmulkt. Det ligger i saksflyten i ACOS. Det kan være snakk om 1-2 saker i året med tvangsmulkt. Mye av det som oppdages blir ordnet opp. Det er sjelden at kommunen ser ulovligheter som må rettes med rivning.

Det er ikke noe stort antall bygg som ikke er registrert. En spørring på kart i forhold til matrikkel kan være en sjekk, men der finnes også bygninger som ikke skal ha bygningspunkter.

5 REVISORS OPPSUMMERING

Revisor har undersøkt om saksbehandlingen på plan- og byggesaksområdet i kommunen er tilfredsstillende i forhold til overholdes av frister og oppfølging av veiledningsplikten. Med gjennomsnittsbetraktninger og data fra SSB klarer revisor ikke å finne stor sannsynlighet for at saksbehandlingstidene i kommunen ikke blir overholdt. Da tallene fra statistisk sentralbyrå viser at kommunen er klart innenfor lovfestede krav. Enhetsleder for plan og forvaltning sier at tidsfrister ikke blir overholdt i 8-10 % av tilfellene. Revisor mener at veiledningsplikten i stort er overholdt. Enkelt saker er ikke gjennomgått i forbindelse med dette notatet. Revisor støtter enhetslederens vurdering i at veiledningsplikten står i kontrast til tidsbruk, og at det er en balanse mellom veiledning og saksbehandling som må håndteres. Revisor støtter enhetslederens tiltak om å digitalisere saksbehandlingen i større grad, og gjøre saksbehandlingsprosessen godt synlig i elektronisk format.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no

Nummerert brev nr. 2 som gjelder kommunens regnskap- og økonomisystem

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Ørland kommune

Møtedato

22.03.2024

Saknr

04/24

Saksbehandler Torbjørn Brandt**Arkivkode** FE-216**Arkivsaknr** 23/536 - 4**Forslag til vedtak**

1. Kontrollutvalget tar nummerert brev fra revisor til orientering sammen med kommunedirektørens muntlige orientering i møte.
2. Kontrollutvalget ber om en skriftlig redegjørelse fra kommunedirektøren om hvordan kommunedirektøren ser for seg å få bragt revisor sine påpekninger i orden, samt opplysninger om når årsregnskapet 2023 vil kunne bli avlagt.
3. Frist for tilbakemelding settes til utgangen av 15. april 2024.

Vedlegg

Nummerert brev nr. 2

Saksopplysninger

Kontrollutvalget har den 19.12.2023 mottatt et nummerert brev fra revisor. I dette brevet skriver revisor innledningsvis:

Kommunen har anskaffet nytt ERP-system (regnskapssystem/ økonomistyring). Nytt system ble tatt i bruk fra 1. mai, og vi registrerer at det har vært en god del utfordringer på vesentlige områder som påvirker registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger, svakheter og mangler i forhold til internkontroll.

Revisor nevner bl.a. at:

- Det ikke har vært mulig å gjennomføre avstemming av bank.
- Det ikke vært mulig å få kjørt ut lønnsforslag for kontroll (den største utgiften i kommuneregnskapet).
- Modul for registrering av fravær og sykepengerefusjoner ikke har fungert.
- Fakturering er forsinket.
- Det har vært utfordringer med kundefordringer og innfordring.
- Flere typer transaksjoner ikke er ført rett tidig, og brudd på bokføringslov.
- Det ikke er kontroll på åpning og stenging av perioder, med risiko for både tapt merverdiavgifts kompensasjon og feil periodisering i årsregnskapet.
- Det brukes mye ressurser på regnskap som ellers kunne vært brukt til kvalitetssikring og kontroll.

Dette medfører at revisor må sette en høyere risiko for at det kan bli vesentlige feil i regnskapet. Noe som fører til at revisor må bruke langt større ressurser på kommunen enn det det er budsjettet med.

Brevet fra revisor er i sin helhet vedlagt saken.

Det er Fosen regnskap som fører regnskapet for kommunen, men det er kommunen som er ansvarlig for regnskapet. Fosen regnskap er et interkommunalt samarbeid om økonomitjenester på Fosen.

Kontrollutvalget skal påse at regnskapsrevisorens påpekinger gjennom nummererte brev blir rettet eller fulgt opp. Hvis påpekingene ikke blir rettet eller fulgt opp, skal kontrollutvalget rapportere dette til kommunestyret, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 3.

Kommunedirektøren er bedt om å møte og orientere i kontrollutvalgets møte.

Vurdering

Revisor sine påpekninger i nummerert brev til kontrollutvalget er bekymringsfulle. Noen av de omtalte forholdene må bli bragt i orden før kommuneregnskapet for 2023 kan avlegges. Lovbestemt frist for regnskapsavleggelse er 22. februar.

Dersom revisor sine påpekninger i det nummererte brevet ikke utbedres, og regnskapet ikke kan avlegges til rett tid, må kontrollutvalget sende en særskilt rapportering til kommunestyret om dette.

Det anbefales at kontrollutvalget tar det nummererte brevet fra revisor og kommunedirektøren i møte til orientering. Samtidig bør kontrollutvalget be om en skriftlig redegjørelse fra kommunedirektøren om hvordan kommunedirektøren ser for seg å få bragt de omtalte forhold i orden, og en beskrivelse av når regnskapet vil bli avlagt

Til kontrollutvalget i
Ørland kommune

Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7715 Steinkjer

Besøksadresse:
Brugata 2
7715 Steinkjer

Org nr: 919 902 310 mva
Bank: 4270 18 38658

M post@revisjonmidt norge.no
T +47 907 30 300

Dato:
19.12.2023

Nummerert brev nr. 2/2023

Nummerert brev

Etter kommunelovens § 24 skal revisor gi skriftlige meldinger i nummererte brev til kontrollutvalget med kopi til kommunedirektør om vesentlige mangler ved registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger, og vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen.

Faktiske forhold

Kommunen har anskaffet nytt ERP-system (regnskapssystem/ økonomistyring). Nytt system ble tatt i bruk fra 1. mai, og vi registrerer at det har vært en god del utfordringer på vesentlige områder som påvirker registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger, svakheter og mangler i forhold til internkontroll.

Dette gjelder blant annet at det ikke har vært mulig å gjennomføre avstemming av bank i regnskapssystemet. Det har i flere måneder i nytt system ikke vært mulig å få kjørt ut lønnsforslag for kontroll av enhetsleder/budsjettansvarlig slik det ble gjort i det gamle systemet. Dette har vært en vesentlig del av internkontroll på lønn som er den største utgiften i kommuneregnskapet. Modul for registrering av fravær og sykepengerefusjoner har ikke fungert. Fakturering ble forsinket, og det har vært utfordringer med kundefordringer og innfordring. Dette innebærer at tidligere etablert internkontroll på vesentlige områder i kommunen ikke lenger er mulig å gjennomføre, eller vanskelig lar seg gjøre. Det gir også utfordringer i forhold til bokføringslov at flere typer transaksjoner ikke føres rett tidig.

Hverken kommunen, eller kommunens regnskapsansvarlig på Fosen Regnskap har kontroll på åpning og stenging av perioder, og dette har ført til uheldige episoder som har ført til ekstra arbeid, og det er risiko for både tapt merverdiavgifts kompensasjon og feil periodisering i årsregnskapet hvis slike feil oppstår. Det er flere andre tilsvarende mangler eller mangelfulle innføringer som i seg selv ikke er like vesentlig, men som bruker mye av ressursene på regnskap som ellers kunne vært brukt til kvalitetssikring og kontroll.

Vi må på bakgrunn av dette sette en høyere risiko for at det kan bli vesentlige feil i regnskapet, og det fører til at vi må ha en langt større ressursbruk på oppdraget enn vi har budsjettet med. En del av disse svakhetene og feil kan veies opp for hvis moduler og kontroller kommer på plass før nyttår og avstemming og kontroller kan kjøres for hele perioden.

Konklusjon

Vi mener at det i sum er så mange mangler, feil og svakheter i det nye ERP-systemet at vi mener at det er riktig å varsle kontrollutvalget om risikoen for at dette kan føre til vesentlige feil i årsregnskapet. Det er viktig at vesentlige moduler og kontroller kommer på plass snarest.

Orkanger, 19. desember 2023

Kjell Næssvold

Kjell Næssvold
statsautorisert revisor
oppdragsansvarlig

Kontrollutvalgets årsmelding 2023

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Ørland kommune

Møtedato

22.03.2024

Saknr

05/24

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-033, TI-&14

Arkivsaknr 24/243 - 1

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget oversender årsmeldingen til kommunestyret med følgende forslag til vedtak:

Kommunestyret tar kontrollutvalgets årsmelding for 2023, til orientering.

Vedlegg

Utkast til kontrollutvalgets årsmelding for 2023

Saksopplysninger

Kontrollutvalget utøver kontrollfunksjonen på vegne av kommunestyret.

Kontrollutvalget rapporterer løpende til kommunestyret om resultatene av kontrollarbeidet. Rapporteringen skjer blant annet ved oversendelse av årsmelding, rapporter fra forvaltningsrevisjoner, eierskapskontroller og forenklet etterlevelseskontroll. I tillegg offentliggjøres kontrollutvalgets saker ved at disse publiseres på kontrollutvalgets hjemmeside.

Kontrollutvalgets virksomhet for 2023 er oppsummert i en egen rapport. Formålet er å gi en oversikt over saker som ble behandlet av kontrollutvalget, herunder gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller, orienteringer, uttalelser til årsregnskap mv.

Sekretariat viser til utkast til årsmelding for kontrollutvalgets virksomhet for 2023, se vedlegg.

Vurdering og konklusjon

Eventuelle forslag til endringer innarbeides før årsmeldingen legges frem for behandling i kommunestyret.



Konsek

TRØNDELAG IKS Kontrollutvalgenes sekretariat

Kontrollutvalgets årsmelding 2023

Ørland kommune



Utkast til kontrollutvalgets årsmelding.

Innholdsfortegnelse

1.	Om kontrollutvalget, mandat og sammensetning	1
1.1	Kontrollutvalgets sammensetning i 2023	1
1.2	Reglement for kontrollutvalget	1
1.3	Rammer for utvalgets arbeid	1
1.4	Kontrollutvalgets ressurser	2
2.	Lovpålagte oppgaver	2
2.1	Regnskapsrevisjon	2
2.2	Forvaltningsrevisjon	2
2.3	Eierskapskontroll	3
2.4	Påse-ansvar overfor revisor	4
3.	Annet arbeid i utvalget	4
3.1	Møter	4
3.2	Saker	4
3.3	Opplæring og faglig samarbeid	4
4.	Avslutning	4

Vedlegg: Oversikt over saker behandlet i kontrollutvalget i 2023

1. Om kontrollutvalget, mandat og sammensetning

Alle kommuner skal ha et kontrollutvalg valgt av kommunestyret.¹ Kontrollutvalget er kommunestyrets kontrollorgan, og skal føre kontroll med den kommunale forvaltning.

1.1 Kontrollutvalgets sammensetning i 2023

Frem til 26.10.2023 hadde kontrollutvalget følgende sammensetning

Medlemmer		Varamedlemmer
Ole Martin Hågård, (H)	Leder	For SP, SV og MDG: 1. Aase Alseth Hellem (SP) 2. Greta Solbakk (SV) 3. Stein Erik Moxnes (SP) 4. Gert Gabrielsen (MDG)
Arild Tørum, (SV)	Nestleder	
Hallgeir Grøntvedt, (SP)	Medlem	
Anne Marie Melhuus, (H)	Medlem	
Pål S. Johansen, (FRP)	Medlem	
Aud Leikvang, (H)	Medlem	For FrP, H og AP 1. Vidar Rostad (H) 2. Lars Braa (H) 3. Tone Anita Olsen (FRP) 4. Kåre Petter Sundet (H)

Kontrollutvalgets størrelse og representasjon i kommunestyret er i henhold til kravene i kommuneloven. Kravene i kommuneloven til jevn fordeling mellom kjønnene er ivaretatt.

Etter valget i 2023 fikk kontrollutvalget følgende sammensetning.

Medlemmer		Varamedlemmer
Heidi Selnes Solem (Ap.)	Leder	For H/INP/FRP/V/SP: 1. Roar Skånøy (Sp.) 2. Pål Sommervold Johansen (FRP) 3. Anne Marie Melhuus (H) 4. Linda Lervik Kirkeland (V)
Oddbjørn Ingebrigtsen (Ap.)	Nestleder	
Bente Brantsæg (SV)	Medlem	
Sonja Børve (R)	Medlem	
Aase Alseth Hellem (Sp.)	Meldem	For SV/MDG/R/AP.: 1. Asmund Slette (AP) 2. Turid Undertun (AP) 3. Arvid Dagsland (SV) 4. Raymond Wedø (MDG)
Ole Martin Hågård (H)	Medlem	
Thor Bretting (H)	Medlem	

Kontrollutvalgets størrelse og representasjon i kommunestyret er i tråd med bestemmelser i kommuneloven. Det samme gjelder kravene om valgbarhet og kjønnsbalanse.

1.2 Reglement for kontrollutvalget

Kommunenstyret vedtok reglement for kontrollutvalget² i kommunestyrets møte 30.11.2023 i sak 15/123.

1.3 Rammer for utvalgets arbeid

Kontrollutvalgets hovedoppgave er å føre kontroll med den kommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret og påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning.

Kontrollutvalget skal ifølge kommuneloven sørge for at følgende oppgaver blir utført:

- Regnskapsrevisjon – påse at kommunens regnskaper revideres på en betryggende måte, avgi uttalelse om årsregnskapet og påse at revisors merknader til årsregnskapet blir fulgt opp.
- Forenklet etterlevelsekontroll med økonomiforvaltningen - Kontrollutvalget skal

¹ Se kommuneloven § 23-1

² Vedtatt av kommunestyret i sak 28/22

påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak.

- Forvaltningsrevisjon – utarbeide plan for forvaltningsrevisjon, basert på risiko og vesentlighetsvurdering, bestille forvaltningsrevisjon og rapportere resultatet fra denne til kommunestyret.
- Eierskapskontroll – utarbeide plan for eierskapskontroll og føre kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper, og rapportere resultatet til kommunestyret.
- Vedtak – Påse at vedtak som kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter blir fulgt opp
- Valg av revisjonsordning – kontrollutvalget avgir innstilling om valg av revisjonsordning til kommunestyret og eventuelt innstiller på valg av revisor.
- Budsjett – utarbeide forslag til budsjett for kontrollarbeidet i kommunen.

Innenfor disse rammene skal kontrollutvalget utføre kontrollarbeidet på vegne av kommunestyret, for å bidra til god tjenestekvalitet, effektiv ressursutnyttelse og å sikre at politiske vedtak blir fulgt opp.

I tillegg kan kontrollutvalget på eget initiativ, ta opp forhold som kan oppfattes som uønskede eller i strid med mål om en effektiv og forsvarlig forvaltning av kommunens ressurser.

Kommunestyret kan be kontrollutvalget utføre konkrete kontrolloppgaver på sine vegne, men dette har ikke blitt gjort i 2023.

1.4 Kontrollutvalgets ressurser

1.4.1 Sekretariat

Kontrollutvalget har sekretariatsbistand fra Konsek Trøndelag IKS, der kommunen er en av deltagerne/eierne sammen med 46 andre kommuner. Sekretariatet utreder saker, bistår kontrollutvalget i praktisk tilrettelegging og oppfølging av møter, utarbeider forslag til plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, samt følger opp vedtak.

I det løpende arbeidet er sekretariatet bindeleddet mellom kontrollutvalget og revisjonsselskapet, og utfører oppgaver på vegne av kontrollutvalget.

1.4.2 Revisjon

Kommunen er medeier i Revisjon Midt-Norge SA (RMN). Åfjord kommune har avtale om levering av revisjonstjenester fra RMN.

1.4.3 Økonomi

For å kunne utføre sin lovpålagte kontrollfunksjon på en forsvarlig måte er det viktig at kontrollutvalget har tilstrekkelige ressursrammer. Kontrollutvalget utarbeider årlig forslag til budsjett for kontroll og revisjon Dette skal følge innstillingen til årsbudsjett til kommunestyret.

2. Lovpålagte oppgaver

2.1 Regnskapsrevisjon

Kontrollutvalget behandler saker om regnskapsrevisjon på flere møter gjennom året. Det er etablert rutiner for orienteringer fra oppdragsansvarlig regnskapsrevisor i forbindelse med avleggelse av revisjonsberetning, samt informasjon om planlegging og status for finansiellrevisjon og eventuelle områder det arbeides spesielt med.

Kontrollutvalget skal uttale seg om kommunens årsregnskap og årsberetning, herunder kommunekassen og konsolidert årsregnskap. Kontrollutvalgets uttalelse ble lagt fram til formannskapet og inngikk som beslutningsgrunnlag ved kommunestyrets behandling av regnskapet for 2022.

2.2 Forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget skal utrede behovet for, planlegge og bestille forvaltningsrevisjoner i

kommunen og resultatene fra arbeidet skal rapporteres til kommunestyret.

Kontrollutvalget er pålagt å utarbeide plan for forvaltningsrevisjon en gang i valgperioden. Nytt kontrollutvalg for valgperioden 2023 til 2027 startet prosessen med å utarbeide nye planer med å bestille risiko- og vesentlighetsvurderinger fra revisor på siste møte i 2023.³

2.2.1 Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjoner

I 2023 hadde kontrollutvalget oppfølging av følgende forvaltningsrevisjoner:

- Hjemmetjenesten⁴
- Kopparn Utvikling AS⁵

2.2.2 Behandling av forvaltningsrevisjoner

Kontrollutvalget behandlet følgende rapporter fra forvaltningsrevisjon før de ble sendt over til behandling av kommunestyret:

- Fosen Brann og Redning IKS⁶
- Internkontroll⁷
- Økonomisk sosialhjelp⁸

2.2.3 Pågående forvaltningsrevisjoner

Kontrollutvalget har i 2023 bestilt følgende forvaltningsrevisjoner:

- Fosen Helse IKS.⁹
 - Prosjektplan for denne forvaltningsrevisjonen blir behandlet i april 2024 og endelig rapport leveres slutten av 2024 eller begynnelsen på 2025.
- Byggesak.¹⁰
 - Prosjektplan vil bli behandlet i juni 2024 og endelig rapport blir levert i begynnelsen av 2025.

2.3 Eierskapskontroll

Kontrollutvalget skal kontrollere at selskapene som kommunen er eier i blir drevet i tråd med politiske vedtak og lovverket. Utvalget skal også føre kontroll med at formålet med eierskapet blir ivaretatt og at eierstyringen er god.

Kontrollutvalget er pålagt å utarbeide plan for forvaltningsrevisjon en gang i valgperioden. Nytt kontrollutvalg for valgperioden 2023 til 2027 startet prosessen med å utarbeide nye planer med å bestille risiko- og vesentlighetsvurderinger fra revisor på siste møte i 2023.¹¹

2.3.1 Behandling av eierskapskontroller

I 2023 behandlet kontrollutvalget følgende eierskapskontroller

Fosen brann og redningstjeneste IKS.¹²

2.3.2 Pågående eierskapskontroller

Kontrollutvalget bestilte eierskapskontroll av selskapet Fosen Helse IKS.¹³ Prosjektplan for denne forvaltningsrevisjonen blir behandlet i april 2024 og endelig rapport leveres slutten av

³ Se kontrollutvalgets behandling og vedtak i sak 50/23.

⁴ Behandlet av kontrollutvalget i sak 14/23.

⁵ Behandlet av kontrollutvalget i sak 30/23.

⁶ Behandlet av kontrollutvalget i sa 1/23k.

⁷ Behandlet av kontrollutvalget i sak 10/23.

⁸ Behandlet av kontrollutvalget i sak 31/23.

⁹ Behandlet av kontrollutvalget i sak 52-1/23.

¹⁰ Behandlet av kontrollutvalget i sak 52-2/23.

¹¹ Se kontrollutvalgets behandling og vedtak i sak 51/23.

¹² Behandlet av kontrollutvalget i sak 1/23.

¹³ Behandlet av kontrollutvalget i sak 52-1/23.

2024 eller begynnelsen på 2025.

2.4 Påse-ansvar overfor revisor

Kontrollutvalget skal påse at de formelle kravene til revisor blir overholdt, for eksempel krav til utdanning, vandel, uavhengighet og objektivitet. Disse forholdene hviler det et ansvar på revisor å dokumentere, og det er etablert rutiner for at dette skjer.

For å følge opp ansvaret slik det går fram av krav i forskriftene, har kontrollutvalget lagt vekt på en god dialog med revisor og løpende informasjon om det løpende revisjonsarbeidet. For regnskapsrevisjon orienterer oppdragsansvarlig revisor rutinemessig i utvalgets møter.

Når det gjelder forvaltningsrevisjon er dialogen knyttet til den enkelte undersøkelse.

3. Annet arbeid i utvalget

3.1 Møter

Kontrollutvalget har i 2023 avholdt 6 møter og behandlet 57 saker, 5 av sakene gikk videre til kommunestyret for endelig behandling. En fullstendig oversikt over sakene som er behandlet i kontrollutvalget er vist i vedlegg.

3.2 Saker

En stor del av kontrollutvalgets saksbehandling omfatter forhold de er pålagt å arbeide med, gjennom kravene i kommuneloven kapittel 7 §§ 23-1 - 23-7 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Hvilket fokus som velges i de ulike arbeidsoppgavene er det i stor grad opp til utvalget å definere selv.

3.3 Opplæring og faglig samarbeid

Alle medlemmer i kontrollutvalget har fått tilbud om å delta i opplæring og faglig samarbeid gjennom Konsek Trøndelag IKS, Norges kommunerevisorforbund og Forum for kontroll og tilsyn.

4. Avslutning

Årsmeldingen er en oppsummering av årets virksomhet i kontrollutvalget, utvalgets saker ligger åpent på sekretariatets hjemmesider: <https://www.konsek.no/kontrollutvalg/aafjord/>

Kontrollutvalgets arbeid skal bidra til å styrke tilliten til lokaldemokratiet. Utvalget mener å ha bidratt til dette og vil takke kommunestyret og administrasjonen for samarbeidet.

Bjugn, den 22.mars 2024.
Kontrollutvalget

Oppfølging av kontrollutvalgets vedtak mv.

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Ørland kommune

Møtedato

22.03.2024

Saknr

06/24

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 23/361 - 9

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar status for kontrollutvalgets vedtak og tidspunkt for behandling av saker til orientering.

Vedlegg

Oversikt over kontrollutvalgets vedtak som skal følges opp pr. 22.03

Saksopplysninger

Det er utarbeidet en oversikt over kontrollutvalgets vedtak og status for disse. Saker som ble eller allerede var avsluttet ved forrige behandling er tatt ut av vedlagt oversikt. Kun saker hvor kommunestyret har bedt kontrollutvalget følge opp kommunestyrets vedtak, nylige avsluttede saker samt ikke-avsluttede saker, inngår i oversikten. Lovpålagte oppgaver som ikke følger av kontrollutvalgets vedtak er ikke inntatt i oversikten.

Eksempler på slike saker er; strategi for revisjon av kommunens årsregnskaper, års- og møteplan, kontrollutvalgets årsmelding, kontrollutvalgets uttalelse om kommunens årsregnskaper mv.

Vurdering og konklusjon

Kontrollutvalget må vurdere om tidspunkt for behandling eller oppfølging av sakene er hensiktsmessig. Om ingen endringer er nødvendig kan kontrollutvalget ta saken til orientering.

Oversikt over kontrollutvalgets vedtak som skal følges opp eller som er avsluttet siden siste vedtaksoppfølging					
Sak	Dato	Vedtak	Forslag til tidspunkt	Kommentar	Utført
19-2/23	28.04.2023	1. Kontrollutvalget tar klagen som gjelder produksjonstilskudd til orientering. 2. Kontrollutvalget tar klagen på manglende svar som innspill til risikovurderingene til plan for forvaltningsrevisjon 2024-2027.	Kontrollutvalgets møte 03.06.2024	Kontrollutvalget tar med klagen som innspill til det pågående planarbeidet	Nei
20-2/23	28.04.2023	1. Kontrollutvalget ber kommunedirektøren orientere om hvordan kommunen sikrer korrekt søknadsbehandling når kommunen selv er tiltakshaver. Orienteringen bør også gi svar på hva kommunen som tiltakshaver gjør for å sikre at den etterlever lov og regelverk. 2. Kontrollutvalget tar henvendelsen som et innspill til risiko- og vesentlighetsvurderingene for plan for forvaltningsrevisjon 2024-2027.	Kontrollutvalgets møte 03.06.2024	Kontrollutvalget tar med henvendelsen som innspill til det pågående planarbeidet	Nei
21-2/23	09.06.2023	Kontrollutvalget tar kommunedirektørens redegjørelse til orientering. Kontrollutvalget ber sekretariatet videreformidle saken til nytt kontrollutvalg, slik at temaet kan inngå i risikovurderingene i forbindelse ny plan for forvaltningsrevisjon.	Kontrollutvalgets møte 03.06.2024	Kontrollutvalget tar med redegjørelsen fra kommunedirektøren som innspill til det pågående planarbeidet	Nei
30-1/23	27.09.2023	1. Kontrollutvalget ber kommunedirektøren rapportere om oppfølgingen av punkt 3 i kommunestyrets vedtak innen utgangen av 1. kvartal 2024.	Kontrollutvalgets møte 22.04.2024	Kommunedirektøren vil orientere utvalget i tråd med vedtaket.	Nei
50-2/23	20.12.2023	2. Kontrollutvalget ber Revisjon Midt-Norge SA utarbeide en helhetlig risikovurdering for forvaltningsrevisjon til 4. april 2024. Dokumentet utarbeides og ses i sammenheng med ressursbruk til helhetlig risikovurdering for eierskapskontroll.	Kontrollutvalgets møte 22.04.2024	Revisors risiko- og vesentlighetsvurderinger vil inngå som innspill i det pågående planarbeidet.	Nei
51/2-23	20.12.2023	2. Kontrollutvalget ber Revisjon Midt-Norge SA utarbeide en helhetlig risikovurdering for eierskapskontroll til 4. april 2024. Dokumentet utarbeides og ses i sammenheng med ressursbruk til helhetlig risikovurdering for forvaltningsrevisjon.	Kontrollutvalgets møte 22.04.2024	Revisors risiko- og vesentlighetsvurderinger vil inngå som innspill i det pågående planarbeidet.	Nei
52-1/23	20.12.2023	1. Kontrollutvalget bestiller en eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av Fosen Helse IKS gitt at Åfjord kommune og/eller Indre Fosen kommune bestiller forvaltningsrevisjon av samme selskap.	Kontrollutvalgets møte 22.04.2024	Revisor vil legge frem en prosjektplan for det videre arbeidet.	Nei

52-2/23	20.12.2023	2. Kontrollutvalget ber sekretariatet legge frem en sak hvor det bestilles forvaltningsrevisjon av prioritert område med tema byggesak til kontrollutvalgets neste møte.	Kontrollutvalgets møte 03.06.2024	Sekretariat vil legge frem en sak med forslag til problemstillinger og innretning på prosjektet	Nei
53/23	20.12.2023	Kontrollutvalget slutter seg til forslag til årsplan for 2024 og oversender års- og møteplanen til kommunestyret til orientering.	Kommunestyrets møte 18.04.2024	Saken behandles av kommunestyret.	Nei

Aktuelle artikler og tolkninger som gjelder kontrollarbeidet

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Ørland kommune

Møtedato

22.03.2024

Saknr

07/24

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 23/535 - 6

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar informasjon til orientering.

Vedlegg

[Kommunal rapport - Bernt svarer] Budsjettvedtaket behøver ikke ha opplysninger om hvordan kuttene skal gjennomføres

[Kommunal rapport - Bernt svarer] En ansettelse skal bare skje når kommunestyret har avsatt penger til det

[Kommunal rapport - Bernt svarer] En lovbestemt fullmakt som kommunestyret ikke kan frata ordfører

[Kommunal rapport - Bernt svarer] Legitimt å gi politiske signaler om hva man legger vekt på

[Kommunal rapport - Bernt svarer] Trenger ikke danne et flertall for å få vedtatt et budsjett

[Kommunal rapport - Bernt svarer] Styremedlemmet er klart inhabil

Ny opplæringslov - Informasjon og veiledning

Saksopplysninger

For å gi kontrollutvalget kunnskap og kjennskap til den kommunale virksomhet, forvaltning og saksbehandling, legges det frem de nyeste artikler og tolkninger av aktuelle bestemmelser i lov, forskrift mv. Følgende artikler legges frem:

1. [Kommunal rapport - Bernt svarer] Budsjettvedtaket behøver ikke ha opplysninger om hvordan kuttene skal gjennomføres.
2. [Kommunal rapport - Bernt svarer] En ansettelse skal bare skje når kommunestyret har avsatt penger til det
3. [Kommunal rapport - Bernt svarer] En lovbestemt fullmakt som kommunestyret ikke kan frata ordfører
4. [Kommunal rapport - Bernt svarer] Legitimt å gi politiske signaler om hva man legger vekt på
5. [Kommunal rapport - Bernt svarer] Trenger ikke danne et flertall for å få vedtatt et budsjett
6. [Kommunal rapport - Bernt svarer] Styremedlemmet er klart inhabil
7. Ny opplæringslov - Informasjon og veiledning

Konklusjon

Kontrollutvalget kan informasjon som fremkommer i de vedlagte dokumentene til orientering.

Budsjettvedtaket behøver ikke ha opplysninger om hvordan kuttene skal gjennomføres

Kommunal Rapport 22.01.2024, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Må budsjettet beskrive hvordan kommunen skal gjennomføre en vedtatt effektivisering?

SPØRSMÅL: Kommunestyret vedtok et budsjett hvor det legges opp til en innsparing på 37,5 millioner kroner gjennom effektivisering av driften. I tillegg skal kommunen spare 17 millioner kroner ved å redusere sykefraværet. Hvis det ikke er beskrevet konkrete tiltak for hvordan disse innsparingene skal skje, er da budsjettet vedtatt i tråd med kommunelovens bestemmelser om realistisk budsjett?

SVAR: Årsbudsjettet er en bindende ramme for kommunens pengebruk i dette året, se [kommunelovens § 14–5](#) første setning. Det handler om regnskapsmessig oppstilling og postering av kommunens inntekter og forbruk i det kommende år. Budsjettvedtaket behøver som alminnelig regel ikke inneholde nærmere opplysninger om hvordan budsjettallene fremkommer, eller hva som rent praktisk skal gjøres. Dette gjelder også der det er tale om å gjennomføre konkrete nedskjæringer av hvor mye som brukes til et formål, som ved «effektivisering av driften», og ved angivelse av tiltak som skal redusere utgiftene til anslagsbevilgninger som merutgifter pga. sykefravær.

Det er et rettslig krav ([§ 14–4 tredje avsnitt](#)) at «Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige». Det er her kommunestyrets ansvar å foreta en skjønnsmessig vurdering av om de forutsetningene som disse anslagene bygger på, er realistiske.

I tillegg har under hele budsjettåret kommunestyret plikt ([§ 14–5 andre avsnitt](#)) til å «endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse». Det er da kommunedirektørens ansvar å foreslå endringer i det løpende budsjettet der man korrigerer disse utgiftspostene slik at det er dekning for de aktuelle utgiftene, ([§ 14–5 tredje avsnitt](#)).

Vedtaket om årsbudsjett trenger som alminnelig regel ingen statlig godkjenning. De skal ([§ 14–3 siste avsnitt](#)) bare «sendes departementet [Statsforvalteren] til orientering».

Som alminnelig regel skal Statsforvalteren etter [kommunelovens § 28–3](#) første avsnitt bare «kontrollere lovligheten av vedtak om årsbudsjett» hvis kommunen er innført i Robek.

Tre eller flere medlemmer av kommunestyret kan imidlertid uansett ([kommunelovens § 27–1](#) første avsnitt) kreve at Statsforvalteren «kontrollerer om et vedtak er lovlig». I tillegg kan Statsforvalteren (andre avsnitt) også «på eget initiativ kontrollere om et vedtak er lovlig».

Ved en slik kontroll vil kommunen kunne bli pålagt å gjøre mer presist rede for hvordan man mener det vil være mulig å oppnå en så stor besparelse som her er angitt ved «effektivisering» og «reduksjon av sykefraværet», jf. [kommuneloven § 27–4](#) om kommunens opplysningsplikt ved lovlighetskontroll.

Hvis Statsforvalteren kommer til at budsjettvedtaket ikke er realistisk, skal dette oppheves, se [kommuneloven § 27–3](#) fjerde avsnitt.

Uten et gyldig budsjettvedtak har kommunen ikke hjemmel til å bruke penger annet enn til dekning av «utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen har en rettslig plikt til å foreta» ([kommuneloven § 14–5](#) første avsnitt, siste setning). Den må derfor så raskt som mulig sørge for å treffe et nytt budsjettvedtak som oppfyller lovens krav om å være «realistisk».

En ansettelse skal bare skje når kommunestyret har avsatt penger til det

Kommunal Rapport 29.01.2024, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Er det kommunestyret eller kommunedirektøren som avgjør om det skal innføres ansettelsesstopp?

SPØRSMÅL: Før jul vedtok kommunestyret en ansettelsesstopp. Kommunestyret vedtok ansettelsesstoppen etter at et merforbruk på 40 millioner kroner ble kjent. Kommunestyret la dog inn en begrensning om at ansettelsesstoppen ikke skulle gjelde lovpålagte oppgaver eller liv og helse. Kommunedirektøren mener kommunestyret brøt kommuneloven med et slikt vedtak, fordi kommunedirektøren har et lovfestet personalansvar. Har kommunestyret hjemmel til å vedta en ansettelsesstopp?

SVAR: Det alminnelige utgangspunktet er etter [kommuneloven § 5–3](#) at kommunestyret «er det øverste organet i kommunen» og «treffer vedtak på vegne av kommunen ... hvis ikke annet følger av lov». Det betyr at når andre enn kommunestyret treffer vedtak, skjer det på grunnlag av *delegering* fra kommunestyret, altså i kraft av en *fullmakt* til å treffe avgjørelse *på vegne av* kommunestyret. Kommunestyret kan gi *instruks* til den som har fått en slik fullmakt om hvordan den skal brukes, det kan trekke den tilbake og selv treffe vedtak

I kommuneloven av 2018 ble det imidlertid gjort et unntak fra dette prinsippet. I [§ 13–1](#) fastslås at «Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov». Dette er altså en lovfestet myndighet for kommunedirektøren. Hen trenger ikke noen fullmakt – et delegeringsvedtak – fra kommunestyret i denne typen saker, og kommunestyret kan ikke gi noen instruks om hvordan denne avgjørelsesmyndigheten skal utøves.

Spørsmålet blir da *hvor langt* denne lovfestede myndigheten for kommunedirektøren går, eller mer presist her; hva som ligger i at kommunedirektøren har ansvar for «ansettelse». Kan kommunestyret avgjøre om det skal tilsettes noen i en ledig stilling?

Utgangspunktet er klart nok at kommunestyret har øverste ansvar for å vurdere om en stilling skal opprettes. En tilsetting innebærer en økonomisk forpliktelse og skal bare kunne skje når kommunestyret har avsatt midler til å dekke denne. Uten budsjett hjemmel kan det ikke tilsettes noen. På den annen side må det være klart at når en stilling er utlyst, kan kommunestyret ikke legge seg opp i vurderingen av hvem som skal tilsettes. Og antakelig kan det heller ikke stoppe prosessen når utlysning har skjedd. Det ville i tilfelle innebære at man foregriper utfallet av den vurderingen som skal skje når søkerliste foreligger.

Spørsmålet her er da hvorvidt kommunestyret kan vedta at det *ikke skal skje* noen utlysning av en stilling som er ledig. Utgangspunktet er her at når en stilling først er opprettet, ligger det i dette en fullmakt til kommunedirektøren om å sørge for at stillingen er besatt, også når den blir ledig. Men denne fullmakten følger ikke av bestemmelsen i § 13–1. Hjemmelen for tilsetting i stillingen ligger i *budsjettvedtak* og *bemanningsplan*, begge deler er noe det tilligger kommunestyret å fastsette. Dette er da en fullmakt som kan *trekkes tilbake*. Kommunestyret kan vedta en midlertidig eller varig nedbemanning i forbindelse med ledighet, typisk på grunn av budsjettmessige problemer. Budsjettet er kommunestyrets ansvar; kommunedirektøren må derfor innrette seg etter de vedtak som treffes der for å ivareta dette.

I merknadene til bestemmelsen i Prop. 46L 2017–2018 understrekes i tråd med dette kommunestyrets overordnede ansvar for både organiseringen av personalforvaltningen og de økonomiske rammene for denne;

«Arbeidsgiver- og personalpolitikk vil imidlertid fortsatt være kommunestyrets eller fylkestingets ansvar. Og kommunedirektørens oppgaver her må selvsagt gjennomføres innenfor de budsjettvedtakene og overordnede arbeidsgiverpolitiske vedtak kommunestyret eller fylkestinget måtte fatte.»

Det er etter dette klart at kommunedirektøren ikke kan motsette seg en slik tilsetningsstopp.

En lovbestemt fullmakt som kommunestyret ikke kan frata ordfører

Kommunal Rapport 04.12.2023, Jan Fridthjof Bernt er professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Kan noen andre enn ordføreren være kommunens rettslige representant?

SPØRSMÅL: Kommunen ble saksøkt og dømt, men kommunen påanket dommen. I den videre behandlingen av saken i kommunestyret mente opposisjonen at ordfører i for stor grad talte saksøkers sak og ikke ivaretok kommunens interesser godt nok. De la derfor fram et forslag i kommunestyret om at tre andre representanter skulle være kommunens rettslige representant i den videre behandlingen av saken. Det var blant annet avtalt en kommende rettsmekling.

Har kommunestyret anledning til å fatte et slikt vedtak, så lenge det alltid er «kommunen ved ordføreren» som blir stevnet?

SVAR: Dette er et komplisert og vanskelig spørsmål med flere lag.

Utgangspunktet er bestemmelsen i [kommuneloven § 6–1](#) andre avsnitt der det fastslås at «Ordføreren er rettslig representant for kommunen eller fylkeskommunen og underskriver på kommunens eller fylkeskommunens vegne hvis ikke myndigheten er tildelt andre».

Siste del av det siterte – «underskriver på kommunens [...] vegne» – går på evne til å forplikte kommunen ved avtale eller lignende. Det er en bestemmelse om såkalt «rettslig legitimasjon» – det vil si evne til å binde kommunen også der det ikke foreligger noe gyldig kommunalt vedtak i spørsmålet. Dette er i seg selv et vanskelig og til dels usikkert spørsmål, men er ikke problemstillingen her. Det må avgjøres ut fra den forvaltningsrettslige eller kontraktsrettslige ugyldighetslære, avhengig av disposisjonens karakter. Se nærmere om denne problemstillingen mer generelt ved kompetanseoverskridelser, Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, og Oddvar Overå i Overå og Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, Oslo 2019, s. 107–114 (note 3). Spørsmålet ovenfor går derimot på første del av setningen som er sitert; bestemmelsen om at ordfører er «rettslig representant for kommunen», hva dette innebærer, og om ordfører kan fratas denne oppgaven i den aktuelle ankesaken.

Det er her tale om en lovbestemt fullmakt som kommunestyret ikke kan frata ordfører. Denne funksjonen som rettslig representant og den som underskriver på kommunens eller fylkeskommunens vegne, medfører ikke i seg selv noen kompetanse til å treffe vedtak eller inngå bindende avtale.

Å være «rettslig representant» betyr ganske enkelt å være den «som tar imot forkyndelser og meddelelser» i rettssaker ([domstoloven § 191](#) første avsnitt, jf. [tvisteloven § 2–5](#) første avsnitt).

Tvisteloven § 2–5 er det også en bestemmelse om at den som i denne egenskap er stedfortreder – altså her ordføreren – kan «delegere adgangen til å opptre som stedfortreder til en annen person som er tilsatt i rettssubjektet eller tilknyttet den delen av virksomheten som søksmålet gjelder».

Det betyr at ordfører – men bare ordfører selv – kan utpeke en annen person til å opptre på vegne av kommunen i en rettssak. Men dette er da et delegeringsvedtak – en tildeling av fullmakt til å opptre på *vegne av ordføreren* – noe som forutsetter at den som opptre på vegne av kommunen, kan instrueres av ordfører og skal opptre lojalt overfor de signaler denne gir.

Denne lovbestemte kompetansen til å opptre på vegne av kommunen er altså knyttet til rettssaker. Det som skjer i under rettergangen, bestemmer grunnlaget for og rammene for innholdet av rettens avgjørelser, både når det gjelder gjennomføringen av rettssaken og for rettens dom eller kjennelse.

Ordfører eller annen stedfortreder er bundet av og forventes å opptre lojalt overfor kommunestyrets vedtak og signaler, men det vil ikke være mulig å gjøre innsigelser mot utfallet av en rettssak på det grunnlag at ordfører ikke har opptrådt i ønske med kommunestyrets ønsker.

Dette gjelder også der det blir spørsmål om å avslutte rettssaken med et *rettsforlik*, enten etter reglene om mekling i rettsmøte eller kontakt med partene under sakens gang, etter [tvisteloven § 8-2](#), eller som resultat av rettsmekling etter [tvisteloven §§ 8-3 til 8-6, se § 8-5 nr. 6](#).

Ordfører, eller den som opptrer på vegne av hen, kan inngå et bindende rettsforlik som avslutter saken og får samme virkning som en dom, se [§ 19-12](#). Dette gjelder, sies det i forarbeidene til tvisteloven (Ot.prp. nr. 51, 2004–2005 s. 371), også der det er gitt instruks om ikke å inngå forlik, eller å forelegge forliket for øverste ansvarlige organ: «Blir instruksen overtrådt, vil det imidlertid ikke hindre at parten blir bundet av forliket».

Under rettssaken forventes ordfører å opptre lojalt overfor kommunestyrevedtaket som nå overprøves rettslig. Men hen er ikke avskåret fra å gi uttrykk for sitt personlige syn på saken under rettssaken, så lenge hen ikke gir inntrykk av å tale på vegne av kommunestyret. Her vil det da være opp til motparten å innkalle vitner eller på andre måter dokumentere avvikende syn på saken og de faktiske forhold.

Legitimt å gi politiske signaler om hva man legger vekt på

Kommunal Rapport, 15.01.2024, Jan Fridthjof Bernt er professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Kan politikerne pålegge administrasjonen å være en næringsvennlig ja-kommune?

SPØRSMÅL: Et kommunestyre traff følgende vedtak etter et verbalforslag:

For å få mest mulig effektiv saksbehandling, og redusere gebyrtap i dispensasjonssaker innen plan- og byggesak, skal saksbehandlere følge disse prinsippene:

- a) Kommunen skal ha en utviklingsorientert holdning til private og utbyggere
- b) Kommunen skal være en næringsvennlig ja-kommune
- c) I dispensasjonssaker skal administrasjonen der det innstilles på avslag, og der utvalg for plan og miljø ber om det, levere en delt innstilling, slik at det også leveres en argumentasjonsrekke for innvilgelse av søknaden.

Mitt spørsmål er om dette er i tråd med forvaltningsloven og kommuneloven?

SVAR: Punkt a og b er direktiver fra øverste folkevalgte organ til administrasjonen, om hva det skal legges vekt på når den treffer vedtak plan- og bygningssaker eller avgir innstilling til folkevalgt organ i slike. Det er helt legitimt så lenge det er tale om politiske signaler om hva flertallet i kommunestyret og andre folkevalgte organer vil legge vekt på ved valg av alternativer innenfor det rettslige handlingsrommet for kommunalt forvaltningsskjønn.

Rent praktisk betyr det at de folkevalgte krever at de hensyn det her er tale om, blir presentert og vektlagt i saksutredninger om slike spørsmål. Det betyr ikke at disse hensynene skal tillegges avgjørende vekt i alle saksfremlegg fra administrasjonen i alle saker, og at man skal unnlate å presentere eller foreta en skikkelig drøftelse av hensyn som kan tale mot forslag som fremheves som utviklingsorientert og næringslivvennlig.

Administrasjonen har et selvstendig faglig ansvar for å sørge for en mest mulig fullstendig og balansert fremstilling og drøfting av de hensynene som måtte stå mot hverandre, se [kommuneloven § 13-1](#) tredje avsnitt: «Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet», som gjelder tilsvarende for kommune- eller fylkesråd under parlamentarisk styringsform, [jf. § 10-2](#) første avsnitt, andre setning: «Bestemmelser om kommunedirektøren gjelder på tilsvarende måte for kommunerådet og fylkesrådet hvis ikke noe annet er bestemt i lov». Dette er uttrykk for det generelle prinsippet som kommer til uttrykk i [forvaltningsloven § 17](#) første setning: «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

I dette ligger ikke noe krav om at fremstillingen i saksfremlegget bare skal være en ren beskrivelse av fakta og argumenter for og imot bestemte handlingsalternativer. Det skal også foretas en kritisk, men lojal, gjennomgang av ulike synspunkter, men denne kan - og vil normalt - ende ut en konklusjon som er et forslag eller innstilling om hvilket handlingsalternativ som bør velges.

Dette valget er i siste instans folkestyrets kjerne; de folkevalgte organenes vedtak springer ut av og bygger på en *avveining* av motstående hensyn, der vekten av hvert av disse er et uttrykk for et *politisk* verdivalg, både når det gjelder hva kommunens arealer skal brukes til og hvordan, og hvilke virkemidler som skal anvendes for å oppnå det man ønsker. De rettslige kravene til saksutredning og beslutningsgrunnlag for kommunale vedtak er krav til fullstendige og korrekte *premisser* for innstilling og vedtak i den enkelte sak, ikke til vedtaket som sådant.

De folkevalgte organene kan gi signaler om hvordan de ser på den avveining som skjer ved slike vedtak, og be om administrasjonen legger særlig vekt på disse i sitt saksfremlegg. Dette

er ønsker som administrasjonen da naturlig vil søke å etterkomme, men de verken må eller kan sette skranker for å legge frem motstående hensyn eller forslag som legger avgjørende vekt på slike, hvis administrasjonen mener disse siste bør være avgjørende her.

De folkevalgte kan altså gi *signaler* om forhold de ønsker skal gis særlig oppmerksomhet i saksfremlegg, men kan ikke gi administrasjonen *pålegg* om hvordan saksfremlegget skal se ut. Et pålegg som det som formuleres i punkt c ovenfor, om at administrasjonen skal utarbeide *en alternativ innstilling* hvis det innstilles på avslag på søknad om dispensasjon, vil i denne form være ulovlig og i strid med bestemmelsene om kommunedirektørens eller fylkes- eller kommunerådets ansvar for saksutredning.

Men det er ikke noe krav at et saksfremlegg skal ende opp en i entydig anbefaling om hva slags vedtak som bør treffes. Kommunestyret eller det faglige utvalget vil kunne gi uttrykk for at de forventer at saksfremlegget fra administrasjonen legger vekt på å gi en balansert fremstilling og drøftelse av de ulike alternativene og viser fordeler og ulemper ved disse, uten å kunne ut i bare én mulig konklusjon.

Men bare to frittstående uavhengige saksfremlegg, kanskje utformet som rent advokatmessige innlegg for ulike alternativer - her innvilgelse av eller avslag på - søknad om dispensasjon - vil ikke være forsvarlig saksbehandling. Det er administrasjonens ansvar å foreta en selvstendig *kritisk sammenstilling* av saksfremstilling og argumentasjon til støtte for de ulike vedtakene, slik at de folkevalgte kan få et best mulig grunnlag for å ta stilling til det som her anføres.

Trenger ikke danne et flertall for å få vedtatt et budsjett

Kommunal Rapport 11.12.2023, Jan Fridthjof Bernt er professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Hva gjør man når man ikke klarer å danne et flertall for budsjettforslaget?

SPØRSMÅL: I disse dager pågår budsjettforhandlinger i landets kommuner, og vi hører om problemer med å samle et flertall for vedtak for 2024. Hva gjør man, og hva kan man gjøre, i en slik situasjon?

SVAR: Årsbudsjettet er grunnmuren og rammen for all virksomhet i kommunen eller fylkeskommunen. Når det er vedtatt, er det, sies det i [kommuneloven § 14-5](#), «bindende for kommunestyret, fylkestinget og underordnede organer». I det ligger at det ikke skal brukes mer penger enn det som er bevilget i budsjettet, og ikke til andre formål enn det som er angitt der. Det eneste unntaket er «utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen har en rettslig plikt til å foreta», med andre ord for å oppfylle lovfestede krav til tjenestene eller rettslig bindende kontraktsforpliktelser.

Ved «den endelige avstemningen» ved behandlingen av forslag til årsbudsjett skal det stemmes over hvert enkelt fremsatt forslag som helhet ([kommuneloven §11-9 siste avsnitt](#)). Det betyr at avstemninger under saksbehandlingen over forslag til enkeltposter bare er «prøvevoteringer» for å kartlegge oppslutningen om disse, uten noen rettslig betydning. Det er bare endelig votering over forslag til årsbudsjettet som helhet som teller.

Som alminnelig regel skal vedtak i kommunale organer treffes «med flertallet av de avgitte stemmene». Det betyr at man må votere over de fremsatte forslagene i en sak hver for seg, og hvis ingen av disse får flertall, har man ikke noe vedtak. ([kommuneloven § 11-9, andre avsnitt](#)). Men kommuner og fylkeskommuner har etter [kommuneloven § 14-3](#) første avsnitt plikt til å treffe vedtak om årsbudsjett før årsskiftet, og det er derfor gitt særlige regler om votering om årsbudsjettet i [kommuneloven § 11-9](#).

I første runde voterer det på vanlig måte over hvert enkelt av de fremsatte forslagene til årsbudsjett i sin helhet. Men hvis ikke noen av disse får flertall, holdes en ny votering hvor de folkevalgte må velge mellom de to forslagene som fikk størst oppslutning i første omgang. Det er da ikke adgang til stemme imot begge, og heller ikke til å stemme blankt, se [kommuneloven § 8-1](#) siste avsnitt.

Det betyr at det kan bli vedtatt et budsjett som ikke har tilslutning fra et flertall i kommunestyret eller fylkestinget, men som likevel vil være en bindende ramme for virksomheten i kommunen eller fylkeskommunen i året som kommer hvis ikke det senere treffes vedtak om endring av budsjettet etter de samme reglene.

Dette vedtatte budsjettet binder da både administrasjon og folkevalgte, også kommuneråd eller fylkesråd under parlamentarisk styringsform i hele det kommende år, hvis ikke man klarer å fremskaffe et flertall for endringer som innarbeides i et revidert budsjett.

Styremedlemmet er klart inhabil

Kommunal Rapport 19.02.2024, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Jeg trodde man kunne være med i lag og foreninger uten at man havnet i habilitetstrøbbel som kommunestyrerepresentant, men så ser jeg at det ikke alltid er tilfellet. Hva er det jeg ikke har forstått?

SPØRSMÅL: Kommunestyret behandlet en dispensasjonssak der en lokal jeger- og fiskerforening hadde søkt om å få utvide parkeringsareal og etablere internveier ved en skytebane. En kommunestyrerepresentant ble erklært inhabil av et enstemmig kommunestyre og fratradte derfor da saken skulle behandles. Begrunnelsen for inhabiliteten var at kommunestyrerepresentanten også sitter i styret i jeger- og fiskerforeningen som søkte om tillatelse til tiltakene.

Du har tidligere uttalt at folkevalgte som hovedregel ikke blir inhabile fordi de er medlem i eller i ledelsen av en forening eller aksjonsgruppe som engasjerer seg i en sak, så lenge de ikke har noen særegen privat interesse i saken. Ut fra dette: Var bortvisningen av dette kommunestyremedlemmet lovlig?

SVAR: Her er det to inhabilitetsgrunner som kan tenkes å være aktuelle:

Den første er bestemmelsen i [forvaltningsloven § 6](#) første avsnitt, bokstav e nr. 1, der det fastslås en offentlig tjenestemann – og herunder også kommunale folkevalgte ([se § 10](#)) – er ugild (inhabil), blant annet hvis hen er leder, har ledende stilling i, eller er medlem av styret, for en forening «som er part i saken».

Part i en sak er etter [lovens § 2](#) første avsnitt, bokstav e, den avgjørelsen «retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder».

Her er det foreningen som selv søker om dispensasjon, etter alt dømme for å kunne foreta bestemte utbyggingstiltak på egen eiendom eller i nær tilknytning til denne. Da vil en folkevalgt som sitter i styret for foreningen, ganske klart være inhabil når saken behandles.

Det er dermed ikke behov for å se på om denne folkevalgte ville kunne være inhabil også etter bestemmelsen i § 6 andre avsnitt, fordi «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet».

Dette kunne ha vært en aktuell problemstilling hvis det for eksempel var tale om en sak om anlegg av offentlig vei og parkeringsplass i området, som ville gjøre det vesentlig lettere tilgjengelig for allmennheten. Her skal de mye til før det kan foreligge inhabilitet. Selv om foreningen hadde fremmet forslag om dette, eller sterkt engasjert seg i saken, ville normalt verken ledelse eller medlemmer bli inhabile ved behandlingen av saken i kommunestyret, så lenge det ikke var tale om tiltak som helt spesielt ville tilgodese foreningens egen private virksomhet.

Her vil det riktignok kunne være flytende grenser. Hovedtema vil være ikke bare hvor store driftsmessige og økonomiske fordeler foreningen som sådan ville få av et slikt tiltak, men også om disse fordelene ville være «særegne» for foreningen, og ikke bare ville være fordeler som også kom andre grunneiere i området til gode, på lik linje med foreningen.

Ny opplæringslov - Informasjon og veiledning

Statsforvalteren 20.02.2024

Stortinget har vedtatt ny opplæringslov som etter planen skal tre i kraft 1. august 2024. Ny forskrift til loven har vært på høring og vil tre i kraft fra samme tidspunkt. Det er også vedtatt flere endringer i privatskoleloven. Følg med på informasjon om den nye loven på nettsidene til Utdanningsdirektoratet og Statsforvalteren.

Nytt regelverk fra 1. august 2024

Frem til den nye loven trer i kraft gjelder dagens opplæringslov av 1998.

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utarbeide forskrift til ny opplæringslov og ny forskrift til privatskoleloven. Høringsfristen er løpt ut og direktoratet jobber nå med å sammenstille høringssvar og oversende reviderte forslag til Kunnskapsdepartementet.

Les mer om de viktigste endringene i ny opplæringslov [her](#)

Informasjon og veiledning om nytt regelverk

Utdanningsdirektoratet legger fortløpende ut artikler om ny opplæringslov på sin temaside om ny opplæringslov, les [her](#)

Forberedelser hos skoleeiere

Mye må være klart før nytt regelverk trer i kraft. Les mer om hva kommuner og fylkeskommuner må forberede [her](#)

Referatsaker

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Ørland kommune

Møtedato

22.03.2024

Saknr

08/24

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 24/242 - 2

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar referatsaken til orientering.

Vedlegg

Melding om politisk vedtak - rapport fra forvaltningsrevisjon med tema økonomisk sosialhjelp

Saksopplysninger

Følgende referatsak legges frem for utvalget til orientering:

1. Melding om politisk vedtak - rapport fra forvaltningsrevisjon med tema økonomisk sosial hjelp.

Konklusjon

Kontrollutvalget kan ta den vedlagte referatsak til orientering.



Saksframlegg

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
23/132	Kommunestyre	26.10.2023

Forvaltningsrevisjon - økonomisk sosialhjelp

Kontrollutvalgets innstilling

Kommunestyret tar rapport fra forvaltningsrevisjonen av økonomisk stønad til livsopphold til orientering.

Kommunestyre 26.10.2023

Behandling

Orientering i forhold til saken ved Revisjon Midt-Norge, før kommunestyrets behandling.

Votering nr 1 - Votering over forslag

Forslag: **Opprinnelig forslag**

For: 31 stemmer (100%) - AP 8, FRP 2, H 6, INP 4, MDG 1, Rødt 1, SP 7, SV 1, V 1

Mot: 0 stemmer (0%)

KST - 23/132 vedtak

Kommunestyret tar rapport fra forvaltningsrevisjonen av økonomisk stønad til livsopphold til orientering.

Sammendrag

Kontrollutvalget har sendt rapport fra forvaltningsrevisjon med tema økonomisk sosialhjelp til kommunestyret. Rapporten ble behandlet i kontrollutvalgets møte 27.09.2023, sak 31/23.

Sakens bakgrunn og innhold

Saken gjelder en rapport fra forvaltningsrevisjon, som kontrollutvalget bestilte i desember 2022, sak 49/22. Kontrollutvalget godkjente prosjektplanen for undersøkelsen i sak 2/23, møte 24.02.2023.

Revisor har undersøkt to forhold: om saksbehandlingen er i samsvar med lovkrav og kommunens retningslinjer, og om kommunen ivaretar sitt ansvar som arbeidsgiver når det gjelder; tilstrekkelige personalressurser, tilstrekkelig opplæring og de ansattes sikkerhet.

Om rapporten

Revisor konkluderer med at saksbehandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp skjer i samsvar med lovkrav og kommunens retningslinjer.

Konklusjonen er begrunnet med at:

- Fristene for saksbehandling blir stort sett overholdt, hvis ikke sender NAV et forelig svar med opplysninger om forventet saksbehandlingstid. Journalføringen er korrekt.
- NAV har i de fleste tilfellene tilgang til den nødvendige informasjonen for å fatte vedtak. Når informasjonen er mangelfull, fatter NAV likevel vedtak på grunnlag av informasjonen som de har, slik at brukeren sikres en viss inntekt fram til dokumentasjonen er komplett.
- Alle sakene inneholder notat fra møter med brukerne. I de fleste sakene ivaretas brukermedvirkningen i fysiske møter eller per telefon.
- Vedtakene er klart begrunnet. De nevner blant annet forhold som ligger til grunn for den økonomiske beregningen, og forhold ved brukerens livssituasjon som blir vektlagt i vedtaket.
- Vedtakene henviser til lovhjemmel og til brukerens klagerettigheter.
- Det stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år. Det går tydelig fram hva vilkårene går ut på, og konsekvensene ved brudd på disse. Det er etablert rutiner for å følge med på og fange opp brudd på aktivitetsplikten blant veilederesom arbeider med brukere under 30 år. Avdekkede brudd på vilkår om aktivitet medfører ikke alltid de konsekvenser som er skissert i vedtaket.
- NAV-kontoret har rutiner for saksbehandlingen som sikrer at det yter forsvarlige sosialhjelp i samsvar med lovens krav.

Revisor konkluderer også med at kommunen ivaretar sitt ansvar overfor de ansatte ved NAV-kontoret. Begrunnelsen for konklusjonen er at:

- Saksbehandlerne får tilstrekkelig opplæring til at de har nødvendig kunnskap og kompetanse for å utføre saksbehandling etter lovkrav og kommunens retningslinjer. Det er utarbeidet en plan for kompetanseutvikling i samarbeid mellom ledelse og ansatte, som evalueres årlig.
- Kommunen sørger for tilstrekkelige personalressurser til at NAV-kontoret kan yte forsvarlige sosialhjelpstjenester.
- NAV har rutiner som ivaretar de ansattes sikkerhet, og et system for å registrere og rapportere avvik relatert til sikkerhet.

Revisor har ikke funnet grunnlag for å anbefale endringer.

Konklusjonen er gjort på bakgrunn av en gjennomgang av et tilfeldig utvalg saker, intervjuer med ledelse og tillitsvalgte samt dokumentgjennomgang og observasjon.

FN's Bærekraftsmål

Mål 10 Mindre ulikhet. Målet handler om å utjevne forskjeller, og tar for seg å oppnå inntektsøkning hos fattige, sikre inkludering og like muligheter for alle, uansett kjønn, etnisitet, alder og funksjonsevne.

Innspill til kontrollarbeidet

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Ørland kommune

Møtedato

22.03.2024

Saknr

09/24

Saksbehandler Torbjørn Brandt**Arkivkode** FE-033, TI-&17**Arkivsaknr** 24/242 - 4**Forslag til vedtak**

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Saksopplysninger

Hensikten med denne saken er at utvalgets medlemmer kan drøfte og fremme innspill til saker og forhold som kontrollutvalget kan ta tak i, eller diskutere om å få utredet en sak til et fremtidig kontrollutvalgsmøte. Saken erstatter det som tidligere ble omtalt som "eventuelt".

Eksempel på tema som kan tas opp:

- Deltagelse på kurs/konferanse.
- Endring av møtedato eller møtested.
- Forhold i kommunen som medlemmene har behov for å drøfte.
- Ønske om orientering knyttet til et saksområde fra kommunedirektør eller sekretariatet i et fremtidig møte.

Utvalgets medlemmer oppfordres til å si fra om de har noe til saken i starten av møtet, dette for at møteleder skal kunne planlegge gjennomføringen av møtet leder, spesielt med tanke på varighet for møtet.

Godkjenning av møteprotokoll

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Ørland kommune

Møtedato

22.03.2024

Saknr

10/24

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 24/242 - 3

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget godkjenner protokollen fra kontrollutvalgets møte, den 22.03.2024.

Saksopplysninger

Protokollen stadfester at alle vedtakene og protokollføringen for hver sak er i samsvar med saksbehandlingen for den aktuelle saken.

Vurdering og konklusjon

Utvalget oppfordres til å lese gjennom protokollen for å påpeke feil og mangler, som rettes opp av sekretariatet. Utvalget oppfordres deretter til å godkjenne møteprotokollen.