

# Forholdet mellom administrasjon og politikk

Sandnes kommune, 2023



# INNHOOLD

Oppdraget.....	4
Sammendrag.....	5
Kommunedirektørens kommentar.....	10
1 Innledning .....	11
1.1 Faglig tilnærming.....	11
1.2 Revisjonskriterier .....	14
1.3 Avgrensninger .....	15
1.4 Datakilder og metode .....	15
2 Sandnes kommune sin organisasjon .....	17
2.1 Administrativ organisering.....	17
2.2 Politisk organisering .....	18
2.3 Saker til politisk behandling .....	20
2.4 Politisk-administrativ organisering .....	22
3 Administrasjonens tilrettelegging frem mot folkevalgte beslutninger.....	24
3.1 Revisjonskriterier .....	24
3.2 Systemer og rutiner .....	26
3.3 Saksforberedelse .....	28
3.4 Kvalitetssikring og internkontroll av sakene.....	31
3.5 Vurderinger .....	34
3.6 Anbefalinger.....	38
4 Administrasjonens oppfølging av politiske vedtak.....	39
4.1 Revisjonskriterier .....	39
4.2 Systemer og rutiner .....	40
4.3 Utvalgssaker.....	43
4.4 Orienteringssaker .....	45
4.5 Tekstvedtak .....	45
4.6 Oppfølgingsaker .....	46

4.7	Synspunkter på oppfølgingen fra administrasjonen.....	47
4.8	Restanser .....	48
4.9	Vurderinger .....	49
4.10	Anbefalinger.....	50
5	Rapportering om oppfølging av vedtak og delegert fullmakt.....	51
5.1	Revisjonskriterier .....	51
5.2	Former for tilbakerapportering.....	53
5.3	Tilbakemelding fra de folkevalgte .....	55
5.4	Vurderinger .....	57
5.5	Anbefalinger.....	58
6	De folkevalgte sin arbeidssituasjon.....	59
6.1	Revisjonskriterier .....	59
6.2	Regler for økonomisk godtgjøring .....	60
6.3	Dagens ordning .....	61
6.4	Møtegodtgjørelse og frikjøpsordningen .....	63
6.5	Arbeidsutvalget .....	65
6.6	Synspunkter på kompensasjonen .....	67
6.7	Møtestruktur, saksmengde, tidsfrister og teknisk/praktisk støtte.....	68
6.8	Vurderinger .....	71
7	Samspill og dialog med andre instanser.....	73
7.1	Innledning .....	73
7.2	Revisjonskriterier .....	73
7.3	Barn og unges medvirkning .....	74
7.4	Case - «Sentrumkolene» .....	74
7.5	Tilbakemeldinger .....	77
7.6	Vurderinger .....	78
7.7	Anbefalinger.....	78
8	Vedlegg .....	79
8.1	Rutiner for behandling av utvalgssaker.....	79
8.2	Oppfølgingsliste kommunestyret 2022 .....	81
8.3	Møtegodtgjørelse.....	82
8.4	Rundskriv nr.: 9/2000 .....	84
8.5	Kilder.....	89

# OPPDRAGET

## Bestilling:

Kontrollutvalget i Sandnes kommune bestilte 18.03.2022 et mandat om forholdet mellom administrasjon og politikk.

## Formål:

Formålet med prosjektet er å vurdere hvordan samspillet mellom administrasjonen og politikerne fungerer i Sandnes kommune.

## Problemstillinger:

- Hvordan fungerer administrasjonens tilrettelegging frem mot folkevalgte beslutninger gjennom saksforberedelser, sekretariatsfunksjoner og lignende?
- Hvordan fungerer administrasjonens oppfølging av politiske vedtak?
- Hvordan rapporterer administrasjonen til folkevalgte organ om oppfølging av vedtak og bruk av delegert fullmakt?
- Hvordan fungerer de folkevalgtes arbeidssituasjon? (Møtestruktur, saksmengde, tidsfrister, økonomiske kompensasjoner, teknisk/praktisk støtte).
- Hvordan fungerer kommunens politiske og administrative samspill og dialog med andre instanser som bør ha mulighet til å påvirke kommunens beslutninger?

*Prosjektleder for dette prosjektet har vært forvaltningsrevisor Martin Schanche-Olsen. Rapporten er kvalitetssikret av senior forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg.*

# SAMMENDRAG

Formålet med dette prosjektet har vært å vurdere hvordan samspillet mellom administrasjonen og politikerne fungerer i Sandnes kommune.

De viktigste datakildene i prosjektet har vært intervjuer med nøkkelpersoner og gjennomgang av kommunale dokumenter og systemer. Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra administrasjonen og de folkevalgte. Fra administrativ side har vi gjennomført intervju med kommunedirektøren, direktør for oppvekst, to rådgivere i kommunedirektørens stab, to rådgivere i fagstab oppvekst, virksomhetsleder for dokumententeret, virksomhetsleder for politisk sekretariat, en konsulent i politisk sekretariat og to konsulenter fra dokumententeret. Fra politisk side har vi intervjuet ordfører, og hatt gruppeintervju med seks gruppeledere og representanter fra utvalg for oppvekst. Vi har også intervjuet nåværende og tidligere ung ordfører for Sandnes ungdommens kommunestyre (SUK).

## Hovedbudskap

Hovedinntrykket er at samspillet mellom administrasjonen og de folkevalgte i Sandnes kommune fungerer godt. Administrasjonen har innarbeidet måter å jobbe på som i stor grad ivaretar sine ansvarsområder. Dette gjør at kommunen i det mest vesentlige, etterlever kommunelovens krav. Dog er etterlevelsen av interne rutiner og reglement i noen tilfeller utfordrende. Dette sees i sammenheng med at noen av rutinene både er gamle, lite tilgjengelige og kjente i kommunen.

Det er viktig at kommunen tar tak i denne utfordringen. Kommunen bør kartlegge gjeldende dokumentasjon, og sørge for at denne er løpende oppdatert, tilgjengelig og kjent.

I tillegg til det ovennevnte, finner vi følgende hovedutfordringer:

- De folkevalgte opplever at noen av saksframleggene er vanskelig å forstå, og språket er ikke alltid tilpasset målgruppene.
- Administrasjonen har utfordringer med å etterleve tidsfrister knyttet til levering av saker til politisk sekretariat.
- Ikke alle saker blir iverksatt uten ugrunnet opphold slik de skal i henhold til kommunelovens § 13-1.
- De folkevalgte opplever at de i varierende grad har tid til å kombinere politikk med familie- og arbeidsliv.
- Ungdommens kommunestyre opplever at de ikke alltid forstår eller får en reell mulighet til å påvirke utfallet i saker av betydning for barn og unge.

## **Tilrettelegging frem mot folkevalgte beslutninger**

Sandnes kommune har i hovedsak etablert system og rutiner som sikrer god tilrettelegging frem mot folkevalgte beslutninger, men det er rom for forbedringer. Det fremstår som en utfordring at administrasjonen i liten grad virker kjent med kommunens nedskrevne rutiner for saksbehandling, og at man i større grad jobber etter en innarbeidet praksis som har etablert seg over tid med grunnlag i de nedskrevne rutinene. Det er tydelig at praksisen ivaretar mange av de opprinnelige rutinene, samtidig som forbedringspunktene i teorien er ivaretatt av den skriftlige rutinen.

Utfordringen er at noen av de skriftlige rutinene ikke har vært gjennomgått på flere år, og tilsynelatende virker å være lite kjent i kommunen. Mange av kommunens gjeldende rutiner ble opprettet i forbindelse med omstillingsprosjektet «Org. 2000» i årene rundt tusenårsskiftet, uten digital tilgjengeliggjøring siden.

I den grad de skriftlige rutinene er lite kjent/tilgjengelig i organisasjonen, er kommunen sårbar for utskiftninger blant ansatte. Dette reduserer muligheten for å ha en rettesnor som ivaretar hensynet til forsvarlig saksbehandling. Det kan også virke som om kommunen i for stor grad har gjort seg avhengig av enkeltpersoner. Vi anbefaler at kommunen gjennomgår eksisterende rutiner, oppdaterer dem hvis nødvendig, og gjør dem tilgjengelige for å redusere avhengigheten av kompetansen til disse.

Når det kommer til innholdet i sakene, kan tilbakemeldinger fra de folkevalgte tyde på at noen av sakene legges på et høyere nivå enn kompetanse- og erfaringsgrunnlaget i de politiske organene skulle tilsi. De folkevalgte opplever også at sakene inneholder bruk av stammespråk, forkortelser, ord og begreper som kunne vært forenklet.

I henhold til kommunens retningslinjer for utforming av saksframlegg til politisk behandling (jf. rundskriv 9/2000) påpekes viktigheten av å legge frem strukturerte saksframlegg med lettfattelig språk og uten unødig bruk av fremmedord. I henhold til rutinen er det viktig at både saksbehandlere og direktørene definerer hvem som er målgruppen for sakene. Det er ikke minst viktig av demokratiske hensyn. Administrasjonen har et ansvar for å sikre at de folkevalgte er tilstrekkelig opplyst om sakene, i tillegg til å gjøre det mulig for både innbyggere og journalister å følge og ettergå de politiske prosessene. Revisjonen legger til grunn at et godt og tydelig språk inngår i kommunedirektørens ansvar om å utrede sakene på «en forsvarlig måte» etter kommunelovens § 26-1.

## **Administrasjonens oppfølging av politiske vedtak**

Sandnes kommune har i hovedsak gode systemer og rutiner for å sikre administrasjonens oppfølging av politiske vedtak. Kommunen har etablert ulike rutiner knyttet til oppfølgingen av forskjellige typer «politiske saker», og vi vurderer at disse samlet sett ivaretar oppfølgingsansvaret til administrasjonen på en tilfredsstillende måte i henhold til kommunelovens § 13-1.

Tilbakemeldingen fra både de folkevalgte og administrasjonen, er at det i liten grad er knyttet utfordringer til *om* administrasjonen følger opp vedtak som treffes av folkevalgte organer, men at det har vært noen utfordringer knyttet til *når* sakene følges opp. Det er et krav etter kommunelovens § 13-1 at politiske vedtak «*blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte*».

Det er kun faktiske eller rettslige forhold (altså ikke enhver ny opplysning), som vil utløse kommunedirektørens opplysningsplikt. Det dreier seg om opplysninger som vil kunne endre organets vurdering av saken, og dermed vedtaket, fordi de fremstår som vesentlige for vedtakets lovlighet eller forutsetninger. Hva som ligger i «uten ugrunnet opphold» vil være relativt fra sak til sak og fra område til område, og vil måtte bero på en konkret individuell vurdering av hensynet til en forsvarlig saksbehandling, sakens omfang, kompleksitet og tilgjengelige ressurser.

Administrasjonen opplyser at noen av tekstvedtakene i 2022 tilknyttet HØP burde ha blitt effektivert tidligere, og at dette primært skyldes høyt tidspress. I tillegg blir administrasjonens kapasitet trukket frem som en forsinkende faktor i oppfølgingen av noen av sakene.

Dette er ikke forhold som utløser kommunedirektørens opplysningsplikt, men vurderinger som beror på om det tar lenger tid for administrasjonen å effektivere vedtak enn det forholdene skulle tilsi. I den grad administrasjonen opplever at forsinkelser går utover det som med rimelighet kan forventes, er det viktig at årsaken(e) kartlegges, og at det tas grep for å sikre at vedtak blir iverksatt innen det som kan forventes som rimelig.

### **Administrasjonens rapportering om oppfølging av vedtak og bruk av delegert fullmakt**

Sandnes kommune har etablert systemer og rutiner for rapportering og bruk av delegert fullmakt, men rutinene etterleves ikke alltid i praksis. Kommunedirektøren rapporterer til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter minst to ganger årlig i perioderapporter i henhold til kommunelovens § 14-5. Kommunen utarbeider også årsregnskap og årsrapport, jf. kommunelovens § 14-6. I periode- og årsrapporten rapporteres det rutinemessig (jf. melding til formannskapet 80/09) om status i tekstvedtakene som fattes i forbindelse med behandlingen av handling- og økonomiplanen (HØP).

I henhold til kommunelovens § 13-1 skal kommunedirektøren gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket. Hvor grensene går for hva som er av sentral betydning, er en skjønnsmessig vurdering, som administrasjonen bør vurdere i samråd med de folkevalgte i tilfeller av tvil. De folkevalgte oppfatter at administrasjonen melder tilbake i sakene det gjelder, og at man har funnet en balanse som ivaretar rapporteringsplikten i disse sakene.

I kommunens rutiner for behandling av utvalgssaker, skal det lages regelmessige lister over saker som kommer frem under eventuelt eller i forbindelse med saken. Disse «oppfølgingslistene» skal etter rutinen legges fram for de respektive utvalgene to ganger årlig. Opplysninger fra

administrasjonen tyder på at denne rutinen tidligere har blitt fulgt, men at politisk sekretariat nå kun legger listene frem for hvert utvalg én gang årlig. Begrunnelsen for dette er at administrasjonen følger opp disse sakene fortløpende, og at behovet for rapportering flere ganger i året ikke lenger er nødvendig.

Det kan fremstå som om kommunen har en generell utfordring med noen av rutinene knyttet til forholdet mellom administrasjon og politikk. Tilbakemeldinger vi har fått tyder på at kommunen har innarbeidet en arbeidspraksis basert på rutinene, men at dette har blitt en institusjonalisert og uskreven arbeidsform – i stedet for at de ansatte forholder seg til kommunens nedskrevne rutiner. Utfordringen er dermed ikke mangel på nedskrevne rutiner, men mangel på oppdaterte rutiner og etterlevelse av rutiner.

Vår anbefaling er at administrasjonen gjennomgår både rutiner og arbeidspraksis for å sikre samsvar, og at kommunen enten rapporterer i henhold til egne rutiner, eller endrer rutinene i tråd med gjeldende praksis.

### **De folkevalgtes arbeidssituasjon**

Sandnes kommune har opparbeidet et system som ivaretar kommunelovens bestemmelser om økonomisk godtgjørelse til de folkevalgte, men tilbakemeldingene tyder på at det er enkelte forbedringspunkter når det kommer til å tilrettelegge for de folkevalgtes øvrige arbeidsvilkår.

Revisjonen vurderer at kommunen både har prosesser og systemer som ivaretar de formelle rettighetene som de folkevalgte har etter kommuneloven. Tilbakemeldingen fra de folkevalgte tyder på at det er fornuftig å nedsette et arbeidsutvalg som gjennomgår delegasjonsreglementet og godtgjørelsesforskriften minst én gang i valgperioden, og vi anbefaler at dette er en praksis som videreføres.

Det er også viktig at kommunen er opptatt av å ivareta andre arbeidsvilkår som i mindre grad er formaliserte, men som kan ha betydning for hvordan de folkevalgte skjøtter sine verv. Flere av de folkevalgte vi har snakket med, peker blant annet på både språk- og tidsaspektet som viktige forutsetninger for å kunne sette seg tilstrekkelig inn i sakene. Det er derfor viktig at kommunen har systemer og rutiner som også ivaretar de øvrige arbeidsvilkår på en god måte.

### **Samspill med andre instanser**

Denne problemstillingen er avgrenset til skole, som ligger under kommunaldirektørområdet for oppvekst. Sandnes kommune har opparbeidet et velfungerende samspill og dialog innenfor oppvekstfeltet, som bidrar til å sikre barn og unges medvirkning i saker som angår dem. Det finnes imidlertid noen forbedringspunkter.

Når det gjelder ungdommens kommunestyre mer spesifikt, så kan det fremstå som at det innholdsmessige i sakene også er den største utfordringen her. En nødvendig forutsetning for at barn og unge skal kunne ha mulighet til å påvirke utfallet av en sak, er at de forstår hva de skal ta



stilling til. I intervju med tidligere og nåværende ung ordfører sitter begge med en opplevelse av at enkelte av sakene er bestemt på forhånd, og at behandlingen av sakene i SUK ofte ikke har noe annet enn en symbolsk betydning. Denne påstanden har ikke blitt undersøkt i denne rapporten, men vi vil likevel anbefale kommunen å være oppmerksom på problemstillingen. I henhold til forskrift om medvirkningsordninger § 2, er det viktig at kommunen påser at sakene som legges frem for SUK – legges frem på et tidspunkt som gjør at uttalelsene har mulighet til å påvirke utfallet av saken.

## **Anbefalinger oppsummert**

### **Revisjonen anbefaler kommunen å:**

- Iverksette tiltak som sikrer at tidsfristene knyttet til levering av politiske saker etterleves i henhold til kommunens rutiner.
- Vurdere behovet for å bruke en felles mal for saksutredninger for å sikre at oppbygningen av sakene er mest mulig lik.
- Vurdere tiltak som i større grad kan sikre at vedtak blir iverksatt uten ugrunnet opphold i henhold til kommunelovens § 13-1.
- Enten å sikre at oppfølgingslistene legges frem for de respektive utvalg to ganger årlig i henhold til kommunens rutiner, eller endre rutineene i tråd med gjeldende praksis, dvs. at oppfølgingslistene legges frem én gang i året.
- Sikre at sakene og legges frem tidlig nok for ungdommens kommunestyre til at de har en reell mulighet til å påvirke utfallet, samt sikre at de i størst mulig grad forstår sakene de skal ta stilling til.

# KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

*Kommunedirektørens kommentar er mottatt 25.05.2023:*

Et godt samspill mellom administrasjonen og de folkevalgte er viktig for å sikre tillit, gode beslutningsprosesser og en robust drift av kommunen i tråd med de folkevalgtes styringssignaler.

Samspillet mellom de folkevalgte og administrasjonen oppleves som godt i Sandnes kommune, og det gleder oss at Rogaland revisjon sitter igjen med det samme hovedinntrykket etter gjennomført forvaltningsrevisjon.

Revisjonen gir innspill til hvordan vi kan styrke dette arbeidet, gjennom oppdatering av rutiner og bruk av enklere og klarere språk i saksutredninger og medvirkningsprosesser. Dette er tema som vi allerede er i ferd med å gjøre noe med, og funnene i revisjonsrapporten gir verdifulle bidrag til dette arbeidet.

Kommunedirektøren vil umiddelbart starte arbeidet med å oppdatere alle rutiner knyttet til saksutredning, iverksetting og rapportering, slik at dette er klart til oppstart av ny valgperiode. Arbeidet med oppdatering av nye rutiner vil bli koordinert med den pågående gjennomgangen av kommunens delegasjonsreglement.

Revisjonens merknad knyttet til de folkevalgtes arbeidsforhold må følges opp av de folkevalgte selv.

# 1 INNLEDNING

Kontrollutvalget har bestilt et mandat for å undersøke hvordan forholdet mellom administrasjon og politikk fungerer i Sandnes kommune. I dette kapittelet vil vi redegjøre for det faglige perspektivet mellom administrasjon og politikk – og avklare ansvarsforholdet mellom de administrative og politiske arbeidsoppgavene. Deretter vil vi beskrive revisjonskriteriene og redegjøre for prosjektets metodiske fremgangsmåte.

## 1.1 FAGLIG TILNÆRMING

---

Det kommunale selvstyre er det laveste folkevalgte nivået i den demokratiske styringskjeden i Norge. Et kommunalt selvstyre innebærer at en kommune har myndighet til å ta beslutninger over lokale anliggender – innenfor de juridiske og økonomiske grensene som fastsettes av statlige myndigheter. Det betyr også at kommunene har autonomi til å ta på seg oppgaver utover de som er lovpålagte, samtidig som de må balansere hensyn med å drive forsvarlig og skape tillit blant innbyggerne.

Muligheten for utvidet beslutningsmyndighet over lokale anliggender, kommer i tillegg til alle de viktige velferdsoppgavene som kommunene er pålagt å levere til sine innbyggere. Disse oppgavene er blant annet knyttet til utdanning (barnehage, barne- og ungdomsskole), helsetjenester (sykehjem, fastlegetjeneste, legevaktordning), infrastruktur (renovasjon, vei, byplanlegging) og kultur- og fritidstilbud. Dette gjør kommunene til en av de viktigste tjenesteleverandørene av velferdstjenester til sine innbyggere.

Samtidig står kommunene relativt fritt til å løse disse oppgavene på måter som de selv mener er mest fornuftig. Dette kan gjøres så lenge det skjer innenfor rammevilkårene som er gitt og ikke bryter med kommunens plikter overfor innbyggerne. Mange av de viktige spørsmålene knyttet til velferdsoppgavene utformes gjennom politiske beslutninger – som utredes, iverksettes og følges opp av kommunens administrasjon.

Dette innebærer at det må være relativt tydelige skillelinjer mellom hva som er politiske og administrative oppgaver. Weber (1971) argumenterte for at saker av verdimessige spørsmål tilhørte den politiske delen av virksomheten, mens tekniske spørsmål tilhørte den administrative delen. Det er likevel ikke alltid at skillene er like entydige – og det kan gå politikk i saker av administrativ art – i tillegg til at det kan eksistere ulike oppfatninger om hva som er hva. Det er en forutsetning for gode demokratiske prosesser at det kontinuerlig pågår en diskusjon mellom administrasjonen og de folkevalgte om hvordan man skal håndtere sine roller.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> [Tillit.pdf \(ks.no\)](#) (s. 92)

Det er nasjonale rammevilkår (i form av lovverk, økonomiske tilskudd og overordnede planer) og lokalpolitiske vedtak som legger føringene for hvordan kommunene skal driftes i det daglige. Utformingen av lokalpolitikk skjer gjennom et tett samarbeid mellom den administrative og politiske delen av kommunen. Det er for å sikre at sakene blir utredet og iverksatt på en forsvarlig måte. Dette innebærer blant annet å sikre at politiske vedtak er faktisk og juridisk mulige å gjennomføre. I tillegg må vedtakene bli iverksatt på en måte som gjør dem egnet for tilsyn, kontroll og oppfølging.

Selv om administrasjonen har en sentral rolle i den politiske prosessen, er det viktig at det eksisterer tydelige skillelinjer mellom hva som er et politisk og administrativt ansvar i de ulike fasene. Prinsipielt er de folkevalgte forventet å sette saker på dagsorden, gjøre vedtak, og sjekke at administrasjonen følger opp de vedtak de folkevalgte treffer. Administrasjonen er forventet å utrede sakene og sørge for at sakene iverksettes. Skillelinjene mellom politikk og administrasjonen kommer frem av tabell 1.

Tabell 1. Skillet mellom politisk og administrativt ansvar.

Oppgaver	Ansvar
1. Sette saker på dagsordenen	Politisk ansvar
2. Utrede sakene	Administrativt ansvar
3. Gjøre vedtak	Politisk ansvar
4. Følge opp vedtatte saker	Administrativt ansvar
5. Føre tilsyn med administrasjonen	Politisk ansvar

På tross av at de teoretiske skillelinjene er tydelige – er ikke forholdet mellom politikk og administrasjon alltid like tydelig i praksis. Selv om de folkevalgte ikke skal blande seg inn i utredningsprosessen, og administrasjonen ikke skal blande seg inn i politikktutformingen – er overgangen mellom de ulike fasene ofte mer flytende i virkeligheten. Det vil for eksempel være saker som er av tydelig politisk eller administrativ karakter, men det vil også være saker som har elementer av begge. I saker hvor det ikke er tydelig hvor ansvaret ligger, er det nødvendig å benytte dialog og samhandling for å finne gode løsninger:

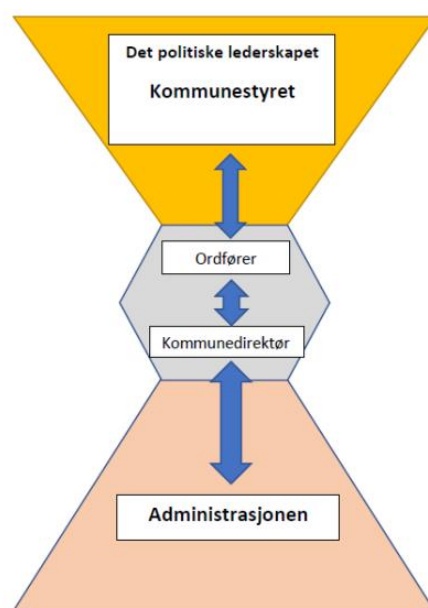
*[P]olitiske prosesser [foregår] i praksis sjelden i slike ryddige, lineære og tidsinndelte prosesser (...). Særlig vil saksforberedelsen i omfattende og kontroversielle saker ofte bestå av en serie ulike utredninger og beslutninger, også underveis i iverksettingen. Fasene blandes altså sammen, og beslutninger av betydning for politikutfallet skjer i alle faser. Utviklingen av politikken blir på den måten en langt mer «rotete» prosess enn en forenklet modell gir inntrykk av (...). Realitetene taler derfor for et kontinuerlig samspill*

*mellom politikk og administrasjon, hvor det samhandles i alle faser av utviklingen.<sup>2</sup>*

Fra kommuneloven ble iverksatt i 1992 og fra ny utgave trådte i kraft i 2019 – har det blitt lagt til grunn skarpere skiller mellom politikk og administrasjon. Hensikten er å tydeliggjøre oppgaver, ansvarsområder og kontrollansvar i større grad enn tidligere. Endringene i hvordan politikk og administrasjon skal forholde seg til hverandre – er det som senere har blitt kjent som «timeglassmodellen». Timeglassmodellen illustrerer et timeglass hvor de folkevalgte sitter i øverste delen, mens administrasjonen sitter i den nederste delen – og hvor kontakten mellom partene primært skal skje gjennom ordfører og kommunedirektør som bindeledd i midten.

Timeglassmodellen er ikke til hinder for at folkevalgte kan kontakte folk i administrasjonen, men den legger begrensninger på hvor utstrakt kommunikasjonen bør være. Hensikten med loven er blant annet å sørge for å opprettholde tydelige skiller mellom de politiske og administrative oppgavene i kommunen, samt å tillegge kommunedirektøren større frihet og ansvar for hvordan flere av oppgavene skal løses. I rollen som kommunedirektør kreves både fagkunnskap og mellommenneskelige ferdigheter i kontakten med de folkevalgte og kommunens ansatte.

*Figur 1. «Timeglassmodellen»<sup>3</sup>*



---

<sup>2</sup> Christian Lo, Signy Irene Vabo, Administrasjonsparadokset. Farvel til timeglassmodellen?, I A. Røiseland & S. I. Vabo (red.), Folkevalgt og politisk leder (2020), Kap. 3, s. 62–94, s. 65.

<sup>3</sup> [KS-FoU-Styrket-lederskap-i-kommunal-sektor-delrapport-2.pdf](#)

I en KS-rapport som undersøkte forholdet mellom administrasjon og politikk i 2021, kommer det frem at fordeling av oppgaver og ansvar er en løpende utfordring som har eksistert i flere tiår. Det har vært tilløp til flere konflikter mellom de folkevalgte og kommunedirektøren i kommune-Norge, noe som har resultert i at andelen av kommunedirektører som har sluttet i jobben har økt.<sup>4</sup>

I forbindelse med dette, har det blitt gjort to kontradiktoriske funn som taler i hver sin retning av hvor makt og innflytelse forskyves innad i kommunen. På den ene siden har det blitt hevdet at det folkevalgte nivået har for lite makt i forhold til administrasjonen – noe som kan være relatert til omfattende delegering av arbeidsoppgaver til kommunedirektøren. Det har blant annet vært vanlig å bruke begrepet «rådmannsvelde» for å beskrive kommunedirektørens (tidl. «rådmann») innflytelse over politiske beslutninger. På den andre siden har kommunedirektøren også blitt beskrevet som en «politisk sekretær» for flertallet og ordføreren i kommunen, og jusprofessor Jan Fridthjof Bernt uttalte i Kommunal Rapport at «*ett av hovedproblemene i Kommune-Norge ser ut til å være at ordførere krever at rådmennene skal være ekstremt lojale mot det politiske flertallet, også i sin presentasjon av objektive, faglige vurderinger*».<sup>5</sup>

Forholdet mellom hvordan politikk og administrasjon fungerer vil variere fra kommune til kommune. Maktforholdet kan være avhengig av både politiske konstellasjoner, rolleforståelse, personlighet og personlig kjemi – men også av hvilke føringer som er lagt av regelverket. Noe av hensikten med den nye kommuneloven har dermed vært å gjøre det prinsipielle skillet mellom politikk og administrasjon tydeligere. I både lovteksten og forarbeidet til loven legges det til grunn at de folkevalgte organene må bli lettere å identifisere – og at grensene for funksjons- og ansvarsfordeling kommer tydeligere frem.

## 1.2 REVISJONSKRITERIER

---

Revisjonskriterier er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funn i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet legges følgende kilder til grunn for utviklingen av revisjonskriterier:

- Kommuneloven (og forarbeid)
- Kommunale styringsdokumenter
- Sandnes kommunes saksbehandlings- og delegasjonsreglement
- Kommunedirektørens videredelegeringsreglement

---

<sup>4</sup> <https://www.ks.no/contentassets/242e99d0a57a4ba0a3504c0956d801f2/KS-FoU-Styrket-lederskap-i-kommunal-sektor-delrapport-2.pdf>

<sup>5</sup> Marte Danbolt, - Rådmann, ikke politisk sekretær, Kommunal rapport, 26.06.2013, <https://www.kommunalrapport.no/administrasjon/radmenn-ikke-politisk-sekretaer/41855/>

- Sandnes kommunes formelle system og rutiner for oppfølging av politiske vedtak

Problemstillingene i prosjektet er innrettet kronologisk og følger kapittel 3 til 7. Revisjonskriteriene er utledet innledningsvis i hvert kapittel.

## 1.3 AVGRENSNINGER

---

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å se nærmere på forholdet mellom politikk og administrasjon i Sandnes kommune. Omfanget av mandatet og problemstillingene innebærer en helhetlig tilnærming til den demokratiske styringsprosessen, fra sakene blir satt på dagsorden til de blir iverksatt og fulgt opp av kommunen.

Siden dette ikke er en forvaltningsrevisjon som har blitt utført i Sandnes kommune tidligere, har vi valgt å lage en generell oversikt over det politiske saksomfanget i kommunen. Dette innebærer en oversikt over hvor mange politiske saker som har blitt behandlet de siste årene, fordelt på hvilke tjenesteområder de tilhører og etter hvilke typer politiske saker det er snakk om.

Utover tallmateriale og statistikk som viser omfanget av politiske saker, har størrelsen på oppdraget gjort det nødvendig å avgrense de kvalitative undersøkelsene til en konkret og mer håndterlig oppgave. Basert på egne vurderinger og innspill fra administrasjonen, har vi valgt å se nærmere på kommunaldirektørområdet for oppvekst, og herunder skole.

### 1.3.1 POLITISKE SAKER

I Sandnes kommune skiller man mellom ulike typer saker, og betydningen av politiske saker kan tolkes i snever og vid forstand. I Sandnes kommune brukes «utvalgssaker» om alminnelige politiske saker hvor det foreligger forslag til vedtak, og «orientingssaker» om meldingssaker som kommunestyret og utvalgene skal ta til orientering.

Det blir også benyttet «tekstvedtak» (som blir vedtatt ifm. handlings- og økonomiplanen), «spørsmål» og «interpellasjoner», men dette er ikke politiske saker i kommunelovens forstand. Det er politisk sekretariat som lager oversikt over interpellasjoner, spørsmål og andre henvendelser som kommer inn under eventuelt – og som krever oppfølging av administrasjonen. Sakene føres i egne oppfølgingslister for hvert utvalg, og legges frem som utvalgssaker eller orientingssaker når de har blitt utredet av administrasjonen.

## 1.4 DATAKILDER OG METODE

---

Det har vært nødvendig å avgrense oppdraget siden all kommunal myndighetsutøvelse, tjenesteyting og bidrag til samfunnsutvikling i prinsippet er basert på politiske vedtak.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi brukt en metodisk tilnærming bestående av intervjuer, dokumentgransking og -analyse. Vi har gjennomgått hvorvidt kommunen etterlever lovkrav, rutiner og reglementer.

Vi har gjennomført intervjuer med både administrasjonen og de folkevalgte. Fra administrativ side har vi gjennomført intervju med kommunedirektøren, direktør for oppvekst, to rådgivere i kommunedirektørens stab, to rådgivere i fagstab oppvekst, virksomhetsleder for dokumentcenteret, virksomhetsleder for politisk sekretariat, en konsulent i politisk sekretariat og to konsulenter fra dokumentcenteret. Fra politisk side har vi intervjuet ordfører, og hatt gruppeintervju med gruppelederne og utvalg for oppvekst. Vi har også intervjuet nåværende og tidligere ung ordfører for Sandnes ungdommens kommunestyre (SUK).

Vi har gjennomgått kommunens rutiner og reglement knyttet til utredning og tilrettelegging av politiske saker, oppfølging, rapportering og bruk av delegert fullmakt. Hensikten har vært å kartlegge hvorvidt kommunen har systemer og rutiner for behandling av politiske saker, og hvor godt de fungerer basert på formelle krav og tilbakemeldinger fra intervju.

Det har vært en utfordring å innhente dokumentasjon og rutiner knyttet til saksbehandlingen. Årsaken til dette, er at dokumentasjonen i liten grad virker å være kjent i organisasjonen. Vår vurdering er likevel at metodebruken og kildeomfanget har gitt et tilstrekkelig grunnlag for å belyse formålet med prosjektet, og svare ut problemstillingene som er vedtatt av kontroll- og kvalitetsutvalget.

Kildehenvisninger ligger vedlagt i rapporten.



# 2 SANDNES KOMMUNE SIN ORGANISASJON

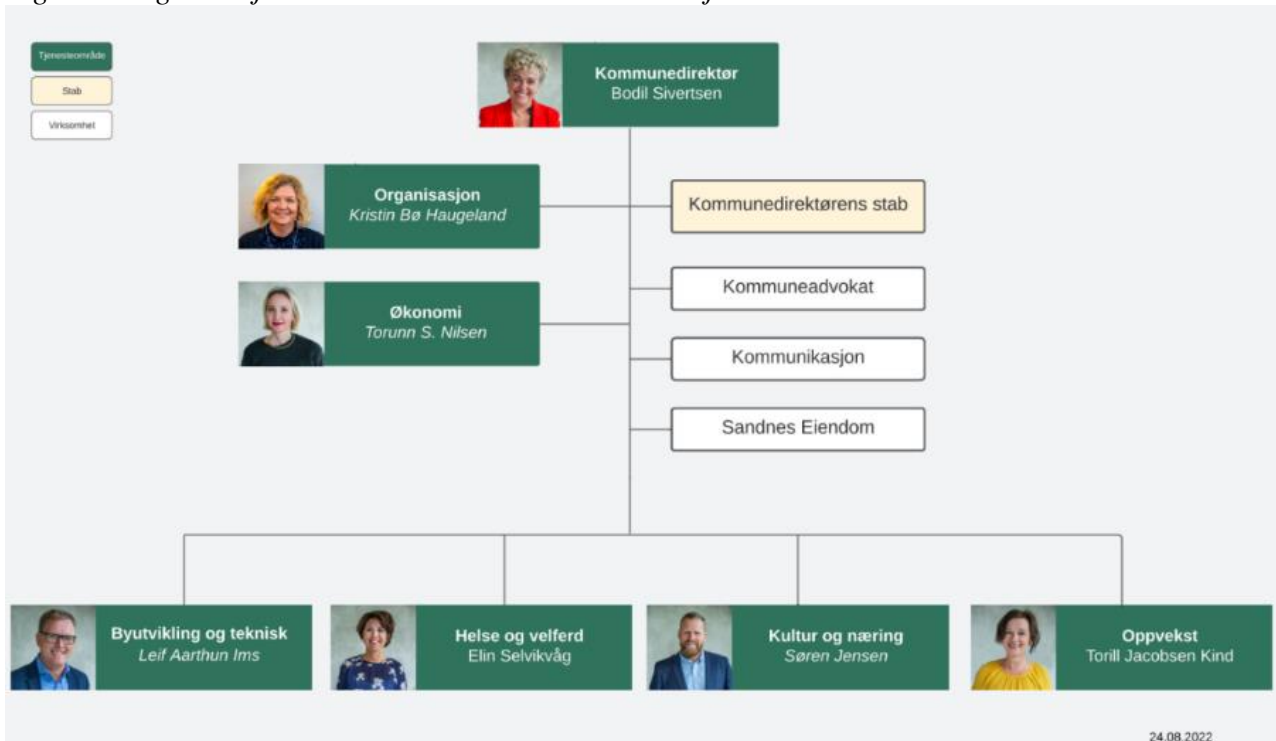
## 2.1 ADMINISTRATIV ORGANISERING

Den administrative delen ledes av kommunedirektøren, som er kommunens bindeledd mellom administrasjon og politikk. Kommunedirektøren skal sikre at administrasjonen drives i henhold til lover, forskrifter og instruksjer, samt reglementer for bruk av fullmakt og at kommunen er gjenstand for kontroll.

Administrasjonsapparatet i Sandnes kommune er bygget opp av seks overordnede tjenesteområder hhv.: kultur og næring, helse og velferd, oppvekst, byutvikling og teknisk, organisasjon og økonomi. Hvert tjenesteområde ledes av en direktør som leder en rekke virksomheter. I tillegg har de fleste direktørene en fagstab som består av flere saksbehandlere. I virksomhetene utføres også saksbehandling innenfor dens ansvars- og myndighetsområde.

Kommunedirektøren har en ledergruppe som består av kommunedirektøren og direktørene for de seks nevnte tjenesteområdene. Kommunedirektørens ledergruppe (KLG) koordinerer og avklarer saker på tvers for å påse at saker som legges frem til politisk behandling er forsvarlig utredet og at vedtak i folkevalgte organer blir iverksatt.

Figur 2: Organisasjonskart over kommuneadministrasjonen i Sandnes kommune.



Kilde: Sandnes kommune.

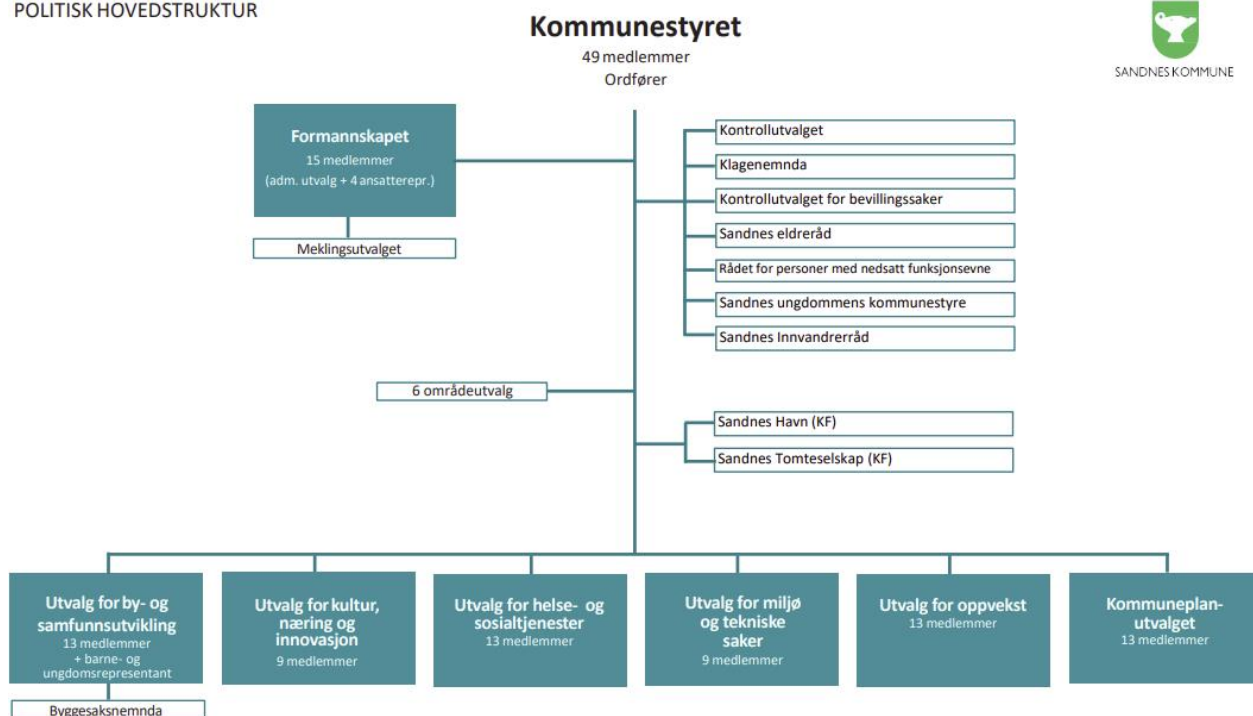
## 2.2 POLITISK ORGANISERING

De politiske organene i Sandnes kommune består av kommunestyret, formannskapet, fem hovedutvalg med fastsatte arbeidsområder og delegert avgjørelsesmyndighet fra kommunestyrets for områdene; by- og samfunnsutvikling, kultur, næring og innovasjon, helse- og sosialtjenester, miljø og tekniske saker, oppvekst, samt kommuneplanutvalget med ansvar for å forberede kommunestyrets behandling av kommuneplanen. Kommunen har også politisk representasjon i kontrollutvalget, i tillegg til lovpålagte råd. Sandnes har i tillegg en områdeutvalgs modell med folkevalgte medlemmer samt ungdomsrepresentasjon. Råd og utvalg har sine spesifikke arbeidsområder.

Den politiske organiseringen i Sandnes kommer frem av figur 3.

Figur 3: Politisk organisering i Sandnes kommune.

POLITISK HOVEDSTRUKTUR



Kilde: Sandnes kommune.

Sandnes kommune styres etter formannskapsmodellen. Det er kommunestyret som er det øverste organet i kommunen og som treffer vedtak på vegne av kommunen hvis ikke noe annet følger av lov. Kommunestyret kan delegerer myndighet til å treffe vedtak i andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av lovverket. I saksbehandlingsreglementet til kommunen, finnes det reglement for kommunestyret, formannskapet, utvalgene og rådene i kommunen. Reglementet viser hvilken ansvarsområder og delegertmyndighet de forskjellige politiske organene har, herunder reglene for møtevirksomheten og den politiske saksbehandlingen.

Kommunens saksbehandling- og delegasjonsreglement revideres normalt én gang i valgperioden. Det omfatter kommunestyrets delegasjon til formannskapet, hovedutvalgene, kommuneplanutvalget, kommunale foretak og til kommunedirektøren. Delegasjonen til kommunedirektøren og det til enhver tid gjeldende lov- og regelverk er styrende for hva og til hvem det kan forestås videredelegasjon. Etter kommunelovens § 5-14 skal dette gjøres innen 31. desember året etter at nytt kommunestyret ble konstituert.

Formannskapet i Sandnes fungerer som det politiske styret for kommunen, og organet er aktivt inne i aktuelle politiske prosesser i kommunen. Formannskapet er høringsinstans for saker som ikke hører under andre utvalg i kommunen og hvor det ikke er tid eller anses som nødvendig med høringsuttalelse fra kommunestyre.

Formannskapet er styre for virksomheten Sandnes kommune, med ansvar for kommunens drift og organisering, herunder overordnet arbeidsgiverpolitikk. Formannskapet ivaretar på kommunestyrets vegne den løpende styringen med administrasjonens virksomhet og er det faste utvalget som kommunedirektøren rapporterer virksomhetsdrift og investeringsprosjekter overfor. Ordføreren i kommunen er møteleder i kommunestyret og formannskapet. Ordføreren er rettslig representant for kommunen og underskriver på kommunens vegne hvis ikke myndigheten er tildelt andre.

### **Politisk sekretariat**

Politisk sekretariat er organisatorisk underlagt organisasjonsdirektøren i Sandnes kommune, og består av åtte ansatte. Sekretariatet har som hovedoppgave å betjene de politiske organene ved å legge til rette for, og bidra til, en effektiv møteavvikling for kommunestyret, formannskapet og de politiske utvalgene. Det er politisk sekretariat som står som mottaker når sakene blir godkjent og meldes klar til politisk behandling i Public 360. Sekretariatet lager dagsorden for behandling av sakene i de politiske utvalgene der sakene tilhører.

Utover dette skal politisk sekretariat sørge for saksflyten mellom administrasjonen og de folkevalgte organene. De har også ansvar for administrasjon av godtgjørelser med mer til de folkevalgte. Det skal gis informasjon og veiledning til publikum, presse og folkevalgte angående spørsmål om saker og vedtak. Politisk sekretariat utfører også sekretariatsfunksjoner for ordfører, varaordfører, områdeutvalgene, kommunedirektør og direktører.

Politisk sekretariat er et sentralt bindeledd mellom kommunens administrative og politiske del. Det er politisk sekretariat som har sekretariatsfunksjonen for de politiske utvalgene, noe som blant annet innebærer følgende:<sup>6</sup>

- Lager møteplan for ett år om gangen.
- Lager oversikt over frister for administrasjonens levering av saker til politisk sekretariat.

---

<sup>6</sup> [Sandnes kommune - Politisk sekretariat](#)

- Sørger for booking av møterom, matbestillinger etc.
- Mottar de politiske sakene fra administrasjonen i saksbehandlingssystemet Public 360.
- Lager saksdokumentene og sender disse ut digitalt (ettersender saker, hvis nødvendig).
- Kaller inn varamedlemmer ved forfall.
- Ivaretar sekretærfunksjonen i møtene.
- Skriver protokollene etter møtene og ekspederer vedtakene tilbake til administrasjonen.
- Følger opp eventuelle vedtak som fattes under eventuelt eller under behandling av orienteringssaker og sørger for at det kommer tilbakemelding på disse. Disse vedtakene går ikke direkte til saksbehandler via Public 360, men sekretariatet sørger for manuell ekspedering.

## 2.3 SAKER TIL POLITISK BEHANDLING

---

Dagens retningslinjer/mal for utforming av saksframlegg til politisk behandling er fra år 2000 og kommer frem av rundskriv nr.: 9/2000. I rundskrivet som ble sendt fra daværende rådmann til avdelinger og stabsenheter, er det lagt til grunn noen sentrale prinsipper med en målsetting om at «administrasjonen skal lage oversiktlige, leseverdige og poengterte saksframstillinger».

### **Hvilke saker skal til politisk behandling**

I utgangspunktet skal alle saker til politisk behandling med mindre annet er uttrykkelig delegert til kommunedirektøren. Saksbehandlings- og delegasjonsreglementet avklarer på hvilket nivå en beslutning skal tas og derigjennom om den krever politisk behandling. I de tilfellene hvor det er knyttet usikkerhet til om en sak skal til politisk behandling, skal dette avklares med kommunedirektøren.

### **Prinsippet om fullført saksbehandling**

Prinsippet om fullført saksbehandling legges til grunn for all saksbehandling til de politiske utvalg i Sandnes kommune. Alle saker til politiske utvalg skal gis en fullstendig utredning innen saken forelegges første instans. Saksframlegget skal ha en slik form og innhold at den kan behandles i alle folkevalgte organ. Saksframlegget følger saken fra det første utvalg sin behandling til det avgjørende organ (formannskapet eller kommunestyret) i uforandret form. Kommunedirektøren har anledning til å konsekvensvurdere de politiske utvalgene sin innstilling før den behandles i neste instans.

Første instans saksbehandler må framstille hver sak kortfattet og konsist og legge stor vekt på at relevante fakta og forhold av betydning blir drøftet. Det er de enkelte virksomhetsledere som hver står ansvarlig innen sine saksområder for at nødvendige saksopplysninger blir innhentet fra eksterne og interne instanser.

### **Generelle rammer og råd for skriftlige framstillinger til politisk behandling**

Saksframstillingen skal selvstendig og alene gi politikerne et reelt beslutningsgrunnlag. Det vil si at saksframstillingen ikke må være avhengig av muntlige redegjørelser for at vedtak skal fattes.

Det er ikke lagt begrensninger på sideantall for politiske saksframlegg. Det er et klart mål at dokumentmengden politikerne skal forholde seg til skal reduseres (jf. rundskriv 9/2000). Malen for saksframlegg og begrensning av antall vedlegg skal bl.a. bidra til dette.

Generelle råd for arbeid med saksframlegg:

- Kjenn sakens forhistorie. Gå gjennom alle tidligere saksmapper som har tilknytning til saken.
- Sjekk og vis til lovgrunnlag, regler, inngåtte avtaler, administrative og politiske vedtak der dette er nødvendig for sakens framstilling.
- Definer hvem som er mottakere av budskapet.
- Bruk struktur og logisk oppbygning av saken.
- Bruk overskrifter og avsnitt. Disse skal nummereres.
- Enkel og lettfattelig redegjørelse. Overdreven bruk av fremmedord bør unngås. Lange setninger og /eller lange avsnitt uten punktum eller bruk av komma bør unngås.
- Vurder om alle detaljer i saken er nødvendige å ta med for at saken skal få en objektiv og god framstilling.
- Vis dekningsmåte når vedtaket har økonomiske konsekvenser.
- Unngå vedleggsmani, bruk kun de vedleggene som er av vesentlig betydning. Saksframstillingen skal kunne «stå på egne bein».

### **Innhold og oppbygning av et saksframlegg**

Selv om enhver sak er spesiell, er det både mulig og nødvendig med felles kjøreregler når det gjelder oppbygning av en sak. Rutiner og mal for saker ble iverksatt som del av Org. 2000-arbeidet, og enkeltelementer av dette er i dag innarbeidet i dagens elektroniske maler i P360 for utforming av saksframlegg mv. I rundskriv 9/2000 fremkommer det at saksmalen er en mal for den tekniske og innholdsmessige utformingen av politiske saker i kommunen, og ikke noe som nødvendigvis skal følges slavisk i alle saker. Den overordnede malen som kommunen bruker, skal være en disposisjon som sikrer at et saksframlegg har berørt alle vesentlige elementer, og at den har en logisk oppbygning med klare poenger.

Det må vurderes utfra den enkelte sak sin karakter hvilke punkter i malen som skal være med. Saksutredningen må tilpasses lovmessige krav, f.eks. forvaltningslovens bestemmelser og enkelte særlovbestemmelser som plan- og bygningsloven.

Alle relevante hensyn og fakta skal være presentert i en oversiktlig og leseverdig form. I rundskrivet, er følgende oppfordring uthevet: «*Vær kortfattet, kom til poenget og vær tydelig på hva de folkevalgte inviteres til å treffe beslutning om*».

### **Rutiner for effektivering av saker**

Når saken er endelig vedtatt av det politiske organ som avgjør saken, får saksbehandler saksprotokollen ekspedert og inn på sin arbeidsliste i P360 fra politisk sekretariat. I Org. 2000-arbeidet ble det laget rutine for politiske møter inkl. ekspedering av vedtak. I rundskriv 9/2000

påpekes det at vedtaket skal ekspederes uten unødig opphold, fortrinnsvis innen én uke etter at det folkevalgte organet har gjort sitt vedtak.

Saksprotokollen viser hele behandlingen av en sak, fra det har blitt behandlet i f.eks. utvalg, formannskap og kommunestyret. Det tilligger saksbehandler sitt ansvar å ekspedere saken f.eks. ved å iverksette tilskuddsutbetaling, informasjon til saksparter, iverksette gjennomføring av vedtaket. Normalt skjer dette i dialog med virksomhetsleder og eller kommunaldirektør. I noen tilfeller gjennomgår kommunedirektørens ledergruppe vedtaket og beslutter gangen i videre oppfølging. Krever iverksettelsen bevilgninger utover vedtatt budsjett må dette håndtere i henhold til økonomireglementet, herunder eventuell behandling i perioderapporten.

### **Rapportering**

Når økonomiplan er vedtatt i desember er det etablert rutine for at alle tekstforslag, investeringsprosjekter og vedtatte tiltak som krever særskilt oppfølging behandles av kommunedirektørens ledergruppe samlet. Her avklares hva som ligger i det enkelte oppdraget, gjennomføring, behandlingen videre inkl. behovet for arbeid på tvers i organisasjonen og hovedansvarlig. Kommunestyret får tilbakemelding om hvordan oppfølgingen er planlagt gjennomført. I dag skjer dette som fast statusrapportering i de to perioderapportene og i årsrapporten. Rutinene ble nedfelt ifm. den store omorganiseringen Org.2000, disse er nå inkludert som fast del av perioderapporteringen.

I 2009 ble det utformet en rutine for statusrapportering tilbake til utvalg, kommuneplankomiteen og formannskapet. Den utfyller oppfølgingslistene som politisk sekretariat legger frem med statusoversikt to ganger årlig. I dag er det hovedsakelig perioderapportene og oppfølgingslistene til politisk sekretariat som ivaretar rutinen fra 2009. I tillegg til dette gir kommunedirektøren formannskapet muntlig informasjon om pågående saker som protokollføres.

Siden 2011 har kommunedirektøren avlagt økonomirapport til formannskapet månedlig, mellom perioderapportene. Denne har senere blitt utvidet til en økonomi- og aktivitetsrapport som sendes på kopi til kommunestyret. Denne rapporten viser blant annet nøkkeltall og utviklingen i utvalgte tjenesterelaterte områder som de folkevalgte har bestilt rapportering av og/eller som administrasjonen har et behov for å orientere om. Eksempler på politisk prioriterte nøkkeltall er ventelister på sykehjemsplass og kommunal bolig, fristoverholdelse i byutvikling og teknisk, samt status på de kommunale byggeprosjektene. Rapportering på ventelister kan bidra til å belyse om iverksatte tiltak har bidratt til å få ventelistene ned, og om kommunen betaler mindre i bøter enn tidligere.

## **2.4 POLITISK-ADMINISTRATIV ORGANISERING**

---

Et grovriss som viser hvordan initiativ til nye saker oppstår, og hvordan administrasjonen tilrettelegger frem mot folkevalgte beslutninger kommer frem av tabell 2 under.

Tabell 2: Grovriss av den politisk-administrative saksgangen i Sandnes kommune.

Faser:	Beskrivelse:
Initiativ til ny sak	<p>- Behovet for å utarbeide en sak kan komme fra:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sentrale myndigheter</li> <li>• lokale politiske vedtak/ bestillinger</li> <li>• administrasjonens initiativ/ behov</li> <li>• innbyggere; søknader, innbyggerinitiativ</li> </ul> <p>- Ofte vil saksbehandler fange opp saker innenfor eget ansvarsområde. - Saken registreres i saksbehandlingssystemet Public 360.</p>
Saken utredes	<p>- Kommunedirektøren og kommuneadministrasjonen forutsettes å utarbeide et forsvarlig rettslig og faglig grunnlag for å treffe vedtak i saken.</p> <p>- Dersom kommunestyret skal legge føringer på kommunedirektøren, skal det skje i form av «vedtak», jf. Ny kommunelov. Det utelukker ikke evt. møter ol. For å koordinere med de folkevalgte i enkeltsaker.</p> <p>- Ordfører eller kommunedirektør utarbeider svar på evt. innmeldte skriftlige spørsmål eller interpellasjoner som skal behandles på kommende møter.</p>
Innmelding av saker	<p>- Saken meldes klar for politisk behandling etter godkjenninger i Public 360.</p> <p>- Koordineringsmøter mellom ordfører/utvalgsleder, kommunedirektør/fagdirektør og politisk sekretariat. Herunder også opplegg for befaringer ved behov.</p> <p>- Møtedokumenter publiseres elektronisk til eMeetings, samt på kommunens hjemmeside, under «Saksdokumenter og møter».</p>
Politisk behandling	<p>- Politisk sekretariat mottar alle politiske saker via Public 360 og lager forslag til dagsorden for behandling av sakene i politisk møte. Ordfører og eller utvalgsleder beslutter endelig og kaller inn.</p> <p>- Utvalgssekretærene protokollfører hva som ble foreslått og vedtatt på møtet. Alle forslag skal fremsettes skriftlig.</p> <p>- Møteprotokoll publiseres etter godkjenning av ordfører/utvalgsleder, vedtak sendes til saksansvarlig for oppfølging. Organet selv godkjenner protokollen endelig i påfølgende møte.</p>
Oppfølging av sakene	<p>- Ulike typer saker har tilpassede rutiner for oppfølging:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vedtak i utvalgssaker meldes til saksansvarlig i Public 360 for videre oppfølging og effektivering.</li> <li>• Oppfølging av interpellasjoner, spørsmål og andre henvendelser som kommer inn under eventuelt – føres i en «oppfølgingsliste» for hvert utvalg. Politisk sekretariat sender oppfølgingssakene til kommunedirektør og kommunedirektørens ledergruppe (KLG) som tar sakene videre.</li> <li>• Tekstforslag ifm. HØP protokollføres av politisk sekretariat. Kommunedirektørens ledergruppe gjennomgår og avgjør fremdrift, hovedansvarlig mv. Deretter produserer avdeling budsjett og analyse oppfølgingslisten som det skal rapporteres på til kommunestyret gjennom året.</li> </ul>
Tilbake-rapportering	<p>- Ulike typer saker har tilpassede rutiner for oppfølging:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Det rapporteres i årsrapporter/-meldinger, perioderapporter, rapportering mot arbeidsprogram og orienteringer i enkeltsaker.</li> <li>• Oppfølgingslister lagt frem for utvalg to ganger årlig.</li> <li>• Oppfølgingssakene blir lagt frem i utvalgene som saker eller orienteringssaker når de har blitt fulgt opp av administrasjonen.</li> <li>• Rapportering tilpasses også noen av tjenesteområdene. Innen oppvekst rapporteres det f.eks. gjennom kvalitetsmelding for skole.</li> </ul>

# 3 ADMINISTRASJONENS TILRETTELEGGING FREM MOT FOLKEVALGTE BESLUTNINGER

*Hvordan fungerer administrasjonens tilrettelegging frem mot folkevalgte beslutninger gjennom saksforberedelser, sekretariatsfunksjoner og lignende?*

## 3.1 REVISJONSKRITERIER

---

Det er kommunedirektøren som har det overordnede ansvaret for å utrede saker til politisk behandling i de folkevalgte organene i kommunen, og i henhold til kommuneloven § 13-1 skal kommunedirektøren *«påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet – og at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak»*.

Bestemmelsen innebærer at kommunedirektøren, som den øverste lederen av administrasjonen, har det overordnede ansvaret for at saksutredningen er forsvarlig. Hensynet til at utredningen skal gi et *«faktisk og rettslig grunnlag»* er ny av kommuneloven i 2021, og er *«ment å legge til rette for at de folkevalgte skal kunne treffe beslutningene sine på best mulig grunnlag. Den er også ment å tydeliggjøre at kommunedirektøren har et selvstendig, faglig ansvar for utredningens innhold, uavhengig av om den strider mot politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger»*.<sup>7</sup>

I en tolkningsuttalelse fra Kommunal- og distriktsdepartementet om kommuneloven datert 20.09.2022<sup>8</sup> – viser departementet til at ordføreren også kan sies å ha et *«visst ansvar»* for å sikre at sakene er tilstrekkelig utredet – siden ordføreren har ansvar for å sette opp sakslisten og lede møter i kommunestyret og formannskapet. Det presiseres likevel at det overordnede ansvaret for å utrede sakene ligger hos administrasjonen. I samme tolkningsuttalelse, fremkommer det at, *«uavhengig av om det er ordføreren eller administrasjonen som har forberedt en sak, vil det være opp til kommunestyret eller formannskapet (hvis saken behandles der) å avgjøre om saken er forsvarlig utredet»*.

### **Reglement for Sandnes kommunestyre**

I henhold til kommunelovens § 5-3, er kommunestyre det øverste kommunale organ. Det treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Kommunestyre har det øverste tilsyn med den kommunale forvaltning. I henhold til

---

<sup>7</sup> [Svar på spørsmål om tolkningen av kommuneloven - regjeringen.no](#)

<sup>8</sup> [Svar på spørsmål om tolkningen av kommuneloven - regjeringen.no](#)



saksbehandlings- og delegasjonsreglementer for Sandnes kommune, vedtatt 21. oktober 2019<sup>9</sup>, kan kommunestyret forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. Det kommer frem av § 2 at: «*I alle saker som forelegges kommunestyret skal det være utarbeidet saksfremstilling. I saksfremstillingen skal det kort og oversiktlig være gjort rede for saken (faktum, regler, hovedhensyn m.v.). Det skal gjøres rede for mulige dissenser blant de organer som har uttalt seg til saken*».

### **Retningslinjer for utforming av saksframlegg til politisk sekretariat**

I rundskriv nr.: 9/2000 «*Retningslinjer/mal for utforming av saksframlegg til politisk behandling*» datert 30.08.2000 ([vedlagt i kapittel 8.4](#)) gis det en fremstilling av hvordan skriftlige saksframlegg som skal til politisk behandling bør bygges opp og presenteres. I punkt 3 redegjøres det blant annet for [generelle rammer og råd for skriftlige framstillinger til politisk behandling](#). Dette rundskrivet erstattet rundskriv nr. 8/95, KAT.1.

I rundskrivet kommer det frem at en «*saksfremstilling skal være selvstendig og alene gi politikerne et reelt beslutningsgrunnlag*», og den skal ikke være avhengig av muntlige redegjørelser for at vedtak skal fattes. I rundskrivet gis det flere generelle råd som skal sikre kvaliteten til et saksframlegg. Blant annet:

- *Definer hvem som er mottakere av budskapet*
- *Bruk struktur og logisk oppbygging av saken.*
- *Bruk overskrifter og avsnitt. Disse skal nummeres.*
- *Enkel og lettfattelig redegjørelse. Overdreven bruk av fremmedord bør unngås. Lange setninger og/eller lange avsnitt uten punktum eller bruk av komma bør unngås.*
- *Vis dekningsmåte når vedtaket har økonomiske konsekvenser.*
- *Unngå vedleggsmani. Bruk kun de vedleggene som er av vesentlig betydning. Saksfremstillingen skal kunne «stå på egne bein».*

### **Prosedyre for behandling av utvalgssaker i politisk sekretariat**

Sandnes kommune har også utarbeidet en prosedyre for behandling av utvalgssaker i politisk sekretariat som ligger offentlig tilgjengelig i Arkivplan<sup>10</sup> og er vedlagt [tabell 10 under vedlegg](#) i denne rapporten. Prosedyrene i saksutredelsen legger til grunn et samspill mellom de ulike virksomhetene/ (herunder saksbehandlere), politisk sekretariat og arkivtjenesten. Saksbehandler har ansvar for å skrive utvalgssaker slik at de tilfredsstiller kravene til fullført saksbehandling. I henhold til prosedyrene må saker som skal til politisk behandling være godkjent av leder og være ekspedert av saksbehandler iht. «*aktuelle frister*» (uten at fristene kommer frem av rutinen).

---

<sup>9</sup> [saksbehandlings-og-delegasjonsreglementet-sandnes-kommune.pdf](#)

<sup>10</sup> [Behandling av utvalgssaker i politisk sekretariat / Rutiner for politisk behandling / Saksbehandlere / Rutiner for / Sandnes kommune / Sandnes kommune / IKA Rogaland / Arkivplan - Arkivplan](#)

Det er politisk sekretariat som lager forslag til møteplan, samt hensiktsmessige frister for ekspedering av saker til politisk behandling. I henhold til prosedyren, må fristene være «*absolutte*», noe som innebærer at saker som kommer etter fristen vil måtte vente til neste utvalgsmøte. Når kommunestyret har godkjent neste års møteplan gjøres den tilgjengelig på kommunens nettsider og via Pulsen som er kommunens intranett.

I forkant av politiske møter, har politisk sekretariat (ved utvalgssekretær) ansvaret for å produsere møtedokumenter i Public 360 og First Agenda (tidligere eMeetings) – og sende melding til politikerne i form av e-post så snart møtet er publisert.

#### **På bakgrunn av gjennomgangen har vi utledet følgende revisjonskriterier:**

- Kommunen skal ha systemer og rutiner som sikrer at saker som legges fram for folkevalgte organer blir forsvarlig utredet.

## 3.2 SYSTEMER OG RUTINER

---

Dagens rutiner og digitale produksjonsløsninger i saksbehandlingen bygger på de strukturer som ble lagt i tidligere Sandnes kommune sin omstilling og endring fra 2004. Kommunen gikk gradvis over fra en etatsorganisering høsten 1998 til administrativ organisering i 12 avdelinger. Deretter resulterte et flerårig omstillingsprosjekt (kalt «Org. 2000») til at kommunen med virkning fra 1.1.2004 fikk en to-nivåmodell og ny styrings- og ledelsesstruktur. Parallelt var også den politiske organiseringen endret, slik at organiseringen i tjenesteområder og politisk struktur skulle følges. Dette prinsippet har vært bærende i senere omorganiseringer, også ved kommunesammenslåingen av tidligere Forsand og Sandnes kommuner fra 1.1.2020.

I omorganiseringen fra 1.1.2004 ble den overordnede styringsstrukturen fastlagt. Hovedprinsipper her er at kommunestyret vedtar den «store bestillingen», dvs. kommuneplan en gang i valgperioden, og den «lille bestillingen», dvs. økonomiplan hvert år. Disse to er hovedbestillingene fra kommunestyret til kommunedirektøren.

I Sandnes kommune er det flere forskjellige typer saker som blir behandlet av de politiske organene, og som vi i denne rapporten omtaler under samlebegrepet «politiske saker». Det er forskjellige rutiner knyttet til oppfølgingen av ulike sakstyper, men kommunen har også noen overordnede prinsipper for alle saker som behandles politisk. Flere rutiner knyttet til saksbehandlingen ble nedfelt i forbindelse med «Org. 2000», og er fremdeles gjeldende i dag.

I rundskriv nr.: 9/2000 «*Retningslinjer/mal for utforming av saksframlegg til politisk behandling*» som ble sendt fra daværende rådmann til avdelinger og stabsenheter, er det lagt til grunn noen sentrale prinsipper med en målsetting om at «*administrasjonen skal lage oversiktlige, leseverdige og poengterte saksframstillinger*». I intervju med rådgiver i kommunedirektørens stab, får vi opplyst at det er en utfordring at rutineene stammer fra tidlig på 2000-tallet. Rutinene er i dag kun tilgjengelig i fysisk og skannet format noen få steder i kommunen, og ikke lett tilgjengelig via kommunens intranett eller saksbehandlingssystem.

I Sandnes kommune bruker administrasjonen saksbehandlings- og arkivsystemet Public 360 som et sentralt verktøy i den politiske saksbehandlingen. Vi får opplyst at noen av rutinene er innarbeidet i maler (både overordnet og fagspesifikke maler) i Public 360. Malene sier noe om struktur og oppbygging av sakene, men ingenting om prosessen som en saksbehandler skal gjennom for å utrede en sak.

Ansvar for å utrede en sak ligger i linjen, slik oppgavene er fordelt av kommunedirektøren og kommunedirektørens ledergruppe. Alle politiske saker som kommer inn, blir registrert i Public 360 og tildeles en saksbehandler innenfor virksomhetsområdet hvor saken skal utredes. Det er saksbehandler som har ansvar for å utrede en sak, skrive saksfremlegg for politisk behandling og følge opp eventuelle vedtak som fattes. Ansvar for at saksbehandler er gjort kjent med rammene som er gitt for arbeidet tilligger dens leder. I henhold til prinsippet om fullført saksbehandling, skal ansvarlig saksbehandler skrive saksfremlegg ferdig for det organet som skal ta den endelige avgjørelsen, selv om utvalg på lavere nivå skal behandle saken underveis.

Systemet skal også sikre at sakene er forsvarlig utredet ved at de må godkjennes før de legges frem for politisk behandling. Når en sak er utredet, sender saksbehandler den til godkjenning i Public 360. Alle saker som behandles i formannskapet eller kommunestyret må godkjennes av kommunedirektøren. Direktørene har ansvar for å sikre forsvarlig utredning av saker tilknyttet sine fagområder – og ansvaret for å godkjenne saker som legges frem for hovedutvalgene. Når en sak er godkjent, er det saksbehandler sitt ansvar å ekspedere saken til politisk sekretariat. En sak er etter bestemmelsene i offentlighetsloven, i prinsippet åpen for innsyn i det øyeblikk saken har blitt ekspedert.

I større saker og/eller saker som omfatter flere tjenesteområder, kan det opprettes egne arbeidsgrupper som involverer flere saksbehandlere og direktører på tvers av organisasjonen. For ikke-standardiserte saker, eller for saker som krever spisskompetanse utover den enkelte rådgivers kjernekompetanse, etableres ofte et team som svarer på oppgaver.

I innledende intervju med sentrale nøkkelpersoner i administrasjonen, fikk vi blant annet opplyst at kommunen ikke hadde noen overordnede rutiner for saksbehandlingen, men *«at det finnes systemer og rutiner knyttet til de enkelte fagområdene, som blir understøttet av sine fagsystemer»*. Det var ikke før en stund senere i prosjektet vi ble gjort oppmerksom på disse rutinene, og fikk tilgang til dem.

I personalsystemet til kommunen, fremkommer det en beskrivelse av hvordan sakene skal utredes forsvarlig. Ansvar er knyttet opp til funksjons- og arbeidsbeskrivelser for ulike stillingstyper i organisasjonen. For rådgivergruppen (som blant annet har skriving av saker til politisk behandling som ansvarsområde) framkommer følgende ansvarsområder og hovedoppgaver:

- Utøve et selvstendig ansvar innenfor et fagområde og medvirke til at virksomheten holder god faglig kvalitet.
- Arbeide på et overordnet nivå, samt forberede prinsipielle/overordnede saker for ledelse og styringsorgan.
- Utredning og utviklingsoppgaver som krever stor grad av selvstendighet.

- Foreta vurderinger, konsekvensanalyser og kompetanseoppbygging innen spesielle fagfelt.

### 3.3 SAKSFORBEREDELSE

---

I rundskriv 9/2000 kommer det frem overordnede retningslinjer for hvordan et saksframlegg skal bygges opp og hva det skal inneholde. I intervju med personer i administrasjonen som ikke henviste til den nedskrevne rutinen, ble det vist til at administrasjonen har *«en omforent forståelse av hvordan en sak skal bygges opp»*.

Sandnes kommune har både en overordnet og fagspesifikke maler for saksframlegg i Public 360 som blir brukt ved opprettelse av nye saker. Vi får opplyst i intervju med virksomhetsleder for dokumentsenderet, at den overordnede malen er et *«standardoppsett»* som inneholder punktene *«dokumentbeskrivelse»*, *«konklusjon»* og *«forslag til vedtak»*. I tillegg til dette, har de fleste utvalgssaker en innledning, en saksfakta-del og en drøfte-del. Malene i Public 360 opprettes som Word-dokument hvor saksbehandler står relativt fritt til å bygge opp en sak innenfor kommunens etablerte rammer og praksis.

Det eksisterer noen maler og instruksjoner avdelingsvis, og i gjentakende saker som er strengt regulerte, finnes det ofte et standardisert oppsett for utredning (som for eksempel kommuneadvokatens behandling av bevillingssaker). Vi får opplyst at hensikten med standardisert oppsett i disse sakene er for å gjøre sakene enklere å lese for de folkevalgte, i tillegg til at det skal bidra til å sikre lik og forsvarlig saksbehandling.

Siden det finnes flere ulike sakstyper og ulike måter å legge de frem på, opplyser en av de ansatte i administrasjonen – at det kan være relativt store forskjeller på hvordan saksbehandlere og avdelingene utreder sakene. Det er for eksempel ikke uvanlig at et saksframlegg kan være på 10-14 sider i store plansaker, mens 5-6 sider vil være normalt i andre saker. Vi får videre opplyst at spekteret av sakstyper i kommunen gjør at det ikke er hensiktsmessig å bruke en lik mal som vil fungere i alle typer saker.

Kommunedirektøren opplyser i intervju, at kommunen har tatt grep for å justere den overordnede malen i Public 360. Én av endringene som er gjort, er at forslag til vedtak nå skal komme først i alle utvalgssaker (tidligere lå det sist). Vi får videre opplyst, at det har blitt tatt enkelte grep innenfor de ulike tjenesteområdene. For eksempel har kommunen i noen av de «tyngre» sakene på plan og bygg, innført krav til saksbehandler om å skrive saksframlegg med korte sammendrag innledningsvis for å gjøre det enklere for de folkevalgte å sette seg inn i sakene. I saker innen byutvikling og teknisk finnes det en mal som viser saker som er til andregangsbehandling – og som legges frem med et resyme som viser til planbehandlingen som har vært forut.

Det er et krav etter språklovens § 9 at *«offentlege organ skal kommunisere på eit klart og korrekt språk som er tilpassa målgruppa»*. Dette budskapet er gjengitt i kommunens rundskriv 9/2000. Rundskrivet påpeker også viktigheten av å skrive selvstendige saksframlegg som skal kunne *«stå på egne bein»* - og som ikke er avhengige av muntlige redegjørelser for at vedtak skal fattes.

Dette fordrer bl.a. at saksbehandlerne strukturer sakene godt, bruker et enkelt og lettfattelig språk, og minimerer bruken av fremmedord.

Vi får opplyst at administrasjonen sjelden får sakene i retur fra de folkevalgte – og at administrasjonen er opptatt av å tilpasse saksframleggene (i stil og format) hvis de folkevalgte ber om det. Administrasjonen viser bl.a. til formøtene i forkant av utvalgsmøtene som en god arena for å ta opp denne type problemstillinger.

Vi får videre opplyst at kommunen i 2021 kurset rundt 100 medarbeidere i Byutvikling og teknisk i klarspråk, og at flere av malene innenfor samme tjenesteområdet har fått en «*språkoverhaling*». Den generelle tilbakemeldingen er at klarspråk er et fokusområde innenfor alle tjenesteområdene i kommunen – og at dette er noe som administrasjonen kontinuerlig jobber med.

### 3.3.1 TILBAKEMELDINGER FRA DE FOLKEVALGTE

I gruppeintervju med utvalg for oppvekst og gruppelederne i Sandnes kommunestyre, er det ulike oppfatninger om i hvilken grad innholdet i sakene er forståelig. Tilbakemeldingene er at de erfarne politikerne i større grad mener at saksframleggene er forståelig enn de uerfarne.

Enkelte synes det er vanskelig å følge den politiske behandlingen. Dette underbygges av de mer erfarne politikerne, som ser at enkelte sliter og ikke klarer å henge med. En unison tilbakemelding, er at noen av de tyngste sakene kan være krevende både for politikere og menigmann å sette seg inn i.

Vi får videre opplyst at graden av kompleksitet varierer fra utvalg til utvalg, og at for eksempel bygg- og plansaker er et saksfelt hvor kompleksiteten er høyere enn i andre saker. En generell tilbakemelding er at sakene ofte inneholder faglig kompleksitet, forkortelser og stammespråk som gjør at sakene noen ganger er mer krevende å forstå enn det som er nødvendig. I gruppeintervju med utvalg for oppvekst, får vi opplyst at det ofte benyttes stammespråk og «*fagspesifikke forkortelser som USO, USB også videre*» (underforstått med at det kan være vanskelig å forstå). En av de folkevalgte uttrykker at det «*er en fordel å ha yrkesbakgrunn fra fagfeltet*».

I intervju med gruppelederne, er de fleste enige om at det blir lagt frem gode saksframlegg, men at det er synlige variasjoner mellom saksbehandlere og tjenesteområdene. En av gruppelederne svarer at «*De fleste sakene er gode (..) og at det er for eksempel 10 prosent som ikke er gode*». Gruppelederne stiller også et retorisk spørsmål om hvem som er målgruppen for sakene, og at «*alle skal forstå saksframleggene – ikke bare heltidspolitikerne. Det er viktig at saksbehandlerne har dette med seg når de skriver saksframleggene*». Det legges til at, «*når journalister ikke forstår saker – bør saksbehandlere tenke over hvem som er målgruppen – ikke de som har vært i politikken i 15+ år, men de nyeste. Sakene oppleves som tunge for nye. Faren er at det skremmer vekk folk som vurderer å komme inn i politikken*».

Gruppelederne peker videre på fordelene av å ha erfaring og den muligheten enkelte har til å drive politikk på heltid: «*Forstår mer og mer. Dersom du er innenfor, er det enklere å ta kontakt med*

*administrasjonen for avklaringer». Likevel opplever også de erfarne gruppelederne at erfaring og kunnskap kan komme til kort ved behandling av enkeltsaker og større planer. Blant annet trekkes økonomiplanen frem som krevende:*

*«Har en utfordring dersom presentasjonen til økonomiplanen ikke er forståelig. Det har blitt bedre – men for nye som kommer inn er det massivt – og vanskelig å se sammenhengen».*

*«Økonomiplanen er et kapittel i seg selv – er veldig krevende – stort ansvar som hviler på politikere som har ansvar for å sette seg inn i det. Det er en veldig stor sak».*

Tilbakemeldingen er at det er forbedringspunkter når det kommer til bruk av klarere språk, men gruppelederne opplever samtidig at administrasjonen tar denne utfordringen på alvor. Gruppelederne opplever at endringen med å lage en oppsummering i starten av de «*tyngre*» byggesakene, har gjort det enklere å sette seg inn i sakene. Noen av gruppelederne uttrykker at dette også kunne vært gjort i andre saker for å skape en bedre forståelse av sakens forhold. En av gruppelederne opplever at det som oftest er eiendomssakene som blir sendt tilbake til administrasjonen, og at dette skyldes mangler eller unødvendig komplisert informasjon. Det er særlig i omfattende og kompliserte saker hvor det etterlyses bruk av en fast mal.

En av de folkevalgte i utvalg for oppvekst fremhever at det er rom for å spørre administrasjonen om avklaringer i saker hvor det skulle være behov for det. En av gruppelederne sier at det «*i noen saker blir supplert med muntlig presentasjon i møtet som klarer opp saken*». De folkevalgte kan også sende en sak tilbake til administrasjonen hvis de mener at den ikke er forståelig eller hvis den på andre måter ikke er godt nok utredet. I intervju med utvalg for oppvekst blir det trukket frem eksempler på to saker som har blitt sendt tilbake: «*Vi sendte en sak i retur – fordi den ikke var godt nok utredet. I en annen sak følte vi at vi måtte be om innsyn. Målet er ikke å få innsyn i alt – men få en større utredning. Utvalget var tydelige og sendte i retur. De to sakene jeg husker*».

### 3.3.2 TILBAKEMELDINGER FRA ADMINISTRASJONEN

I intervju med flere av de ansatte i administrasjonen, er opplevelsen at kommunen har gode systemer og rutiner for å tilrettelegge frem mot politiske beslutninger. Vi får imidlertid opplyst at det ikke alltid er tydelig hvilken avdeling og saksbehandler som sitter med ansvar eller kompetanse til å utrede enkelte typer saker. Noen saker vil naturlig falle utenfor eksisterende ansvarsoppgaver, mens andre vil treffe bredere og kreve involvering av avdelinger på tvers av kommunen.

Vi får opplyst av rådgiver i administrasjonen, at det kan være en utfordring å sikre at rett fagavdeling får saken. I den grad en fagavdeling mangler kompetanse, vil kommunen søke den hos tilstøtende avdelinger. I saker hvor saksfeltet er nytt, kan det settes ned tverrfaglige team. Administrasjonen opplyser at de også søker kompetanse utenfor organisasjonen når det er nødvendig. Dette er for å sikre at for eksempel et høringsinnspill kommer tydelig frem og på andre måter sikrer en bred gjennomgang av de faglige problemstillingene.

Det opplyses videre at saker som treffer flere ulike fagområder kan glippe fordi «*de faller mellom to stoler og kan bli gående i sirkler lenge*». Vanligvis vil denne typen saker bli løftet opp til kommunedirektørens ledergruppe, og tilbakemeldingen fra de vi har intervjuet, er at denne type avvik forekommer «*sjelden*». Det foreligger ikke entydige svar på hvorfor det kan glippe i denne type saker, annet enn at årsakene kan være sammensatte – og at en sak kan kreve koordinert innsats på tvers av fagområdene i kommunen.

## 3.4 KVALITETSSIKRING OG INTERNKONTROLL AV SAKENE

---

### 3.4.1 INTERNKONTROLL GJENNOM PUBLIC 360

Som tidligere nevnt, fungerer også Public 360 som et system for internkontroll av sakene før de legges frem for politisk behandling. Vi får opplyst i intervju med rådgiver i administrasjonen, at internkontrollen først og fremst er innrettet per fagområde. Videre er det samhandlingen mellom saksbehandler og leder, i tillegg til krav om parafering (godkjenning og signering) som skal sikre kontroll i utredning av enkeltsaker. I alle utvalgssaker, må sakene sendes til godkjenning av virksomhetsleder og direktør før de kan legges frem for det enkelte utvalg. Alle saker som legges frem for formannskapet og kommunestyret må i tillegg godkjennes av kommunedirektøren.

Sidene sakene må godkjennes av leder før de legges frem for politisk behandling, fungerer godkjenning i Public 360 som et viktig ledd i kvalitetssikringen før sakene ekspederes til politisk sekretariat. Vi får opplyst i intervju med kommunedirektøren, at leder har mulighet til å gjøre endringer, legge inn korrektur og sende tilbake, eller eventuelt avvise og melde opp til ny prosess. Public 360 understøtter at saker sendes til gjennomgang hos andre saksbehandlere – og det er mulig for flere saksbehandlere å jobbe/skrive sammen om samme sak.

I intervju med rådgiver i administrasjonen, får vi opplyst at Public 360 har en loggføringsfunksjon som viser hvem som har vært involvert i de ulike fasene av en sak, slik at det er mulig å sjekke hvem som har skrevet hva. Siden alle endringer kan spores, fungerer systemet også som et ledd i internkontrollen. Dette gjør det enklere for administrasjonen å holde oversikt, i tillegg til å kunne gi konkrete tilbakemeldinger i saker hvor flere saksbehandlere har vært inne. Loggføringen har i tillegg en forebyggende funksjon som kan bidra til å forhindre alvorlige former for lovbrudd, som for eksempel forsøk på korrupsjon.

Tilbakemeldinger fra intervju med administrasjonen, og stikkprøver tatt av saksprotokoller i kommunen de to siste årene, viser at det kun er et fåtall saker som sendes tilbake. Den generelle tilbakemeldingen er at administrasjonen opplever Public 360 som et godt saksbehandlingssystem med flere funksjoner som bidrar til å sikre overordnet kontroll og styring på sakene som legges frem for politisk behandling.

### 3.4.2 TIDSRISTER

Public 360 understøtter også forskjellige tidsfrister som kommunen har å forholde seg etter blant annet forvaltningsloven, kommuneloven og kommunens saksbehandlings- og delegasjonsreglementer. Etter prosedyrene i Arkivplan er det politisk sekretariat som har ansvar for å legge inn tidsfrister i Public 360, og disse skal være «absolutte». Sakene skal etter fristen leveres ferdig godkjent til politisk sekretariat mandager kl. 11.00, to uker (14 eller 16 dager avhengig av møtedag) før de politiske møtene.

Politisk sekretariat er et sentralt bindeledd mellom politikk og administrasjon i kommunen. I intervju med virksomhetslederen, vises det til at sekretariatet er opptatt av å gjøre arbeidet til de folkevalgte så smidig som mulig – men at rammevilkårene for noe av arbeidet har vært utfordrende. Vi får opplyst at tidsfristene i liten grad overholdes – noe som gjør at sekretariatet *«maser på administrasjonen om saker som er på vei, og saker som skal ut. Vi maser for at de folkevalgte skal få tid til å jobbe seg gjennom sakene. Vi prøver å få det mest mulig ryddig for dem (f.eks. ved å ikke ettersende masse dokumenter i etterkant). Prøver å samle opp slik at vi får så få ettersendinger som mulig, og at det kan bli så ryddig som mulig»*.

Politisk sekretariat opplever at ettersendinger er den største utfordringen, og at administrasjonen (direktører og virksomheter) burde hatt bedre interne rutiner for godkjenning av sakene, slik at fristene i større grad ble overholdt. Utfordringen som trekkes frem er at ansvarlig direktør/kommunedirektør ikke har fått sakene til godkjenning i god tid før toukersfristen til politisk sekretariat. Saker som skal til formannskapet og/eller kommunestyret må i tillegg ofte godkjennes av både virksomhetsleder, direktør og kommunedirektør. I tilfeller der det er behov for ytterligere utredninger, svar på spørsmål eller andre ting – har dette ført til sakene ikke har blitt godkjent i tide.

Konsekvensen er at politisk sekretariat opplever at de må ettersende ting til både utvalgene og kommunestyret flere ganger – og det trekkes frem at dette hverken er gunstig for de folkevalgte, for publikum eller for de som arbeider i sekretariatet. Det trekkes frem som særlig utfordrende at de folkevalgte får mindre tid til å lese seg gjennom sakene i forkant av møtene.

I oppfølgingsspørsmål på epost, får vi opplyst at direktør for byutvikling og teknisk har laget egne interne frister for når sakene skal sendes til godkjenning. Dette gjør at virksomhetslederne og direktør nå gis større forutsigbarhet og lengre tid til å kvalitetssikre og godkjenne sakene før de ekspederes til politisk sekretariat. Vi får videre opplyst at kommunedirektøren har laget en tilsvarende frist som gjør at saker som skal legges frem for formannskapet og kommunestyret blir sendt til godkjenning noen dager før fristen til politisk sekretariat.

Etter prosedyren vil saker som kommer etter fristen måtte vente til neste utvalgsmøte. I realiteten har saker ofte blitt ettersendt, og det vil i siste instans være opp til ordfører eller utvalgsleder om saken skal settes på dagsorden, og det er opp til kommunestyret eller utvalget om de vil behandle sakene eller ei.

### 3.4.3 OPPGRADERING AV PUBLIC 360



På høsten 2022, samtidig med at revisjonen gjennomførte flere intervjuer i Sandnes kommune, ble det gjennomført en større oppgradering av Public 360 (heretter beskrevet som «Nye Public»).

Den 07.11.2022 gikk kommunen over til Nye Public etter å ha brukt samme versjon av Public 360 siden 2017. Tilbakemeldingen fra en av de systemansvarlige, var at versjonen som hadde vært brukt var «*god og robust*», og at det dermed ikke hadde vært behov for å gjennomføre noen oppgraderinger av systemet tidligere.

I tillegg til oppgradering av eksisterende systemer – ble saker tilknyttet samfunn, plan og bygg flyttet over i et nytt saksbehandlingssystem kalt «Plan and Build».<sup>11</sup> Plan and Build er et frittstående fagsystem for behandling av saker etter plan- og bygningsloven, som skal tilfredsstillende nasjonal standard knyttet til e-byggesaker og e-plansaker. I intervju med systemansvarlig, får vi opplyst at Plan and Build etter planen skulle bli integrert med den oppgraderte versjonen av Public 360.

Vi får opplyst i intervju med ansatte i administrasjonen, at det i forbindelse med oppdateringen til Nye Public – ble lagt til grunn et «*skarpt skille*» mellom gammel og ny versjon. Alle saker som fremdeles var under behandling i den «gamle» versjonen måtte avsluttes, og opprettes i ny versjon. Den 01.11.2022 fikk vi opplyst fra dokumentsenteret, at kommunen hadde 37 000 åpne saker<sup>12</sup> i «gamle» Public 360 som måtte avsluttes i forbindelse med overgangen til nytt system.

Da intervjurundene foregikk samtidig med oppdateringen av nytt system, har det ikke latt seg gjøre å kartlegge om overgangen har hatt konsekvenser for behandlingen av politiske saker. Tilbakemeldingene vi fikk fra intervjuer med ansatte som var tett på oppdateringen, tyder på at overgangsfasen var hektisk – og at det var flere ting som ikke fungerte slik det var tiltenkt i starten.

Særlig ble nyanskaffelsen Plan and Build trukket frem som en utfordring, da det nye systemet ikke «*snakket sammen*» med Nye Public. Etter overgangen måtte direktøren som jobbet med saker tilknyttet Plan and Build, godkjenne saker i begge systemene – i stedet for å forholde seg til ett system. Politisk sekretariat opplyste i intervju at det ikke lenger var mulig å innhente like mye informasjon om plan- og byggesakene før sakene hadde blitt journalført i Plan and Build – og at de ikke lenger hadde «*oversikt over sakene før lenge etter vi burde*».

Politisk sekretariat etterlyste mer informasjon om sakene og hvilke vedlegg som skulle følge med – for å kunne sikre at alt lå på plass. Kort tid etter overgangen (18.11.2022) opplyste politisk

---

<sup>11</sup> Levert av Tietoevry som også er leverandør av Public 360.

<sup>12</sup> I Public 360 omfatter en «sak» langt flere saker enn det vi omtaler som «saker» i denne rapporten. Når vi bruker begrepet «sak» i denne rapporten, henviser vi til politiske saker (med mindre annet er nevnt). Når det her vises til 37 000 åpne saker, vises det altså til alle typer saker (ikke bare de politiske).

sekretariat at det ikke var mulig å sjekke om sakene var til godkjenning eller om de var i en godkjenningsflyt. Dette gjorde at det var vanskelig å få oversikt over status i sakene.

På tross av noen oppstartsproblemer, opplyser dokumentcenteret i oppfølgingsspørsmål på epost at ting var begynt å komme i orden. I intervju med rådgiver i kommunedirektørens stab i mars 2023, får vi opplyst at systemene har blitt mye mer stabile nå. Det legges til at dokumentcenteret har laget flere opplæringsvideoer som har vært til god hjelp for de ansatte – og at de er på servicesiden hvis noen skulle ha behov for assistanse.

### 3.5 VURDERINGER

---

Hovedkonklusjonen er at Sandnes kommune i hovedsak har etablert system og rutiner som sikrer god tilrettelegging frem mot folkevalgte beslutninger, men at det er rom for forbedringer. Det fremstår som en utfordring at kommunens gjeldende rutiner stammer fra tidlig 2000-tall, at de ikke har vært gjennomgått på flere år, og i liten grad virker kjent i administrasjonen. Det kan virke som at man i større grad jobber etter en innarbeidet praksis som har etablert seg over tid. Det er tydelig at praksisen ivaretar mange av de opprinnelige rutinene, samtidig som forbedringspunktene i teorien er ivaretatt av den skriftlige rutinen.

Det er naturlig at det innarbeides praksis i enhver organisasjon, men det er viktig at denne praksisen ikke viker vekk fra sitt opprinnelige formål. I den grad de skriftlige rutinene er lite kjent i organisasjonen, vil kommunen være sårbar for utskiftninger blant ansatte – og redusere muligheten for å ha en rettesnor som ivaretar hensynet til forsvarlig saksbehandling. Det kan virke som om kommunen i for stor grad har gjort seg avhengig av enkeltpersoner – og vi anbefaler at kommunen gjennomgår eksisterende rutiner, oppdaterer dem hvis nødvendig, og gjør dem tilgjengelige for å redusere avhengigheten av kompetansen til disse.

#### **Utredning av saker**

Revisjonen vurderer at saksbehandlingssystemet Public 360 bidrar til å sikre en klar ansvarsfordeling, der det tydelig kommer frem hvem som er ansvarlig saksbehandler, hvem som skal kvalitetssikre og godkjenne sakene, og hvilke tidsfrister som er gjeldende. Vi mener at saksbehandlingssystemet med sine kvalitetskontrollfunksjoner i stor grad bidrar til å sikre at kommunedirektøren kan påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet jf. kommunelovens § 13-1.

Det vil ikke alltid være entydig i hva som ligger i at en sak er «forsvarlig utredet», og det er opp til det folkevalgte organet (som skal behandle saken) å vurdere om saksutredningen gir et tilstrekkelig grunnlag for å treffe vedtak. I den grad en eller flere av de folkevalgte skulle være misfornøyd med utredningen, kan det fremmes forslag om at saken sendes tilbake til administrasjonen. En beslutning om å sende en sak tilbake kan dermed begrunnes på bakgrunn av det flertallet i kommunestyret, formannskapet (eller utvalget) anser som forsvarlig.

Når det kommer til innholdet i sakene, er tilbakemeldingene fra de folkevalgte at noen av sakene legges på et høyere nivå enn kompetanse- og erfaringsgrunnlaget i de politiske organene skulle tilsi. De folkevalgte opplever også at sakene inneholder bruk av stammespråk, forkortelser, ord og begreper som kunne vært forenklet.

I henhold til kommunens retningslinjer for utforming av saksframlegg til politisk behandling (jf. rundskriv 9/2000) påpekes viktigheten av å legge frem strukturerte saksframlegg med lettfattelig språk og unødig bruk av fremmedord. I henhold til rutinen er det viktig at både saksbehandlere og direktørene definerer hvem som er målgruppen for sakene. Det er ikke minst viktig av demokratiske hensyn. Administrasjonen har et ansvar for å sikre at de folkevalgte er tilstrekkelig opplyst om sakene, i tillegg til å gjøre det mulig for både innbyggere og journalister å følge og ettergå de politiske prosessene. Revisjonen legger til grunn at et godt og tydelig språk inngår i kommunedirektørens ansvar om å utrede sakene på «*en forsvarlig måte*» etter kommunelovens § 26-1.

Vi legger samtidig til grunn at vi lever i et mer profesjonalisert og regulert samfunn enn tidligere, noe som gjør at det kan bli mer utfordrende å forstå hvordan systemer er bygget opp og inngår i hverandre. For eksempel vil saker som griper om vanskelige juridiske områder – også nødvendiggjøre bruk av fagord for å belyse de faktiske forholdene i saken. Dette kan naturlig nok skape utfordringer for hvor enkelt det er å viderefremme sakene på en lettfattelig måte. Vi vil likevel anbefale at forkortelser og faguttrykk ikke bør brukes uten at det følger med en forklaring. En generell tilråding er at bruken av fagspråk minimeres i den grad det lar seg gjøre – og at direktørene vektlegger klarspråk som en del av kvalitetssikringen før sakene godkjennes i Public 360.

De folkevalgte opplever at bruk av presentasjoner og besøk har vært gode praktiske hjelpemidler for å forstå saksområdet bedre. Tilbakemeldingen fra administrasjonen, er at de i utgangspunktet ikke legger opp til presentasjoner, at dette kun forekommer unntaksvis – og at saksframleggene i prinsippet skal kunne «*stå på egne bein*». Dette er i tråd med kommunens retningslinjer jf. rundskriv 9/2000.

I utvalg for oppvekst har vi fått opplyst at det har blitt gitt presentasjoner i forbindelse med saker av høy faglig og juridisk kompleksitet, og som utvalget har hatt utfordringer med å forstå. Kommunen har blant annet hatt flere betente erstatningssaker knyttet til barnevern, noe som har gjort at administrasjonen har vært opptatt av å redegjøre for helheten av lovverket i sakene og hva som foregår i de ulike instansene. Dette for å sikre at utvalget forstår sakene, og at det har et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å fatte vedtak.

Det er i utgangspunktet ikke noe i veien for at administrasjonen tilrettelegger for at de folkevalgte skal kunne forstå et saksområde bedre, men vi maner til at dette må gjøres med varsomhet og ikke gripe inn i kommunens retningslinjer for god saksbehandling. Det er viktig at kommunen påser at det ikke etableres en praksis hvor muntlige presentasjoner blir etterspurt fordi kvaliteten i saksframleggene ikke er gode nok.

Revisjonen legger til grunn at saksframleggene som hovedregel må kunne forstås av offentligheten på selvstendig grunnlag i tråd med kommunens gjeldende rutiner. Hvis forutsetningene for å forstå et saksframlegg, krever en muntlig presentasjon i tillegg – mener vi at kravene til forsvarlig utredning iht. kommunelovens § 13-1 ikke overholdes i sakene dette gjelder.

Revisjonen vurderer at utfordringene knyttet til å forstå saksframleggene i stor grad dekkes av kommunens skriftlige rutiner, og at dette også er innarbeidet praksis flere steder i organisasjonen. Utfordringen er at de skriftlige rutinene i liten grad virker å være kjent i organisasjonen, slik at innarbeidet praksis i større grad blir førende. Fordelen med dette, er at det er rom for å tilpasse sakene til virksomhetene. Faren er at andre viktige hensyn ved saksutredningen gradvis forvitrer over tid.

Revisjonen mener at kommunen som hovedregel bør utrede saker på et nivå som gjør det mulig for allmennheten å forstå. Revisjonen anbefaler at kommunen viderefører arbeidet med klarspråk, og kartlegger hvilke områder hvor det kan gjøres ytterligere forbedringer. Vi anbefaler at noe av dette arbeidet gjøres i samråd med de folkevalgte – som kjenner utfordringene, og som kan gi direkte tilbakemeldinger på hva som fungerer. Vi anbefaler videre at kommunen ser på KS sine språkverktøy, og iverksetter tiltak i tråd med kartlagte behov.

### **Oppbygging av saksframlegg**

Revisjonen er kjent med at kommunen allerede har foretatt noen grep for å gjøre saksframleggene bedre. Kommunen har blant annet strammet opp malen i Public 360 slik at forslag til vedtak kommer først i alle saker. Beslutningen om å lage et kort sammendrag i begynnelsen av noen av de «tyngste» sakene på plan og bygg vurderes som et godt grep. Revisjonen anbefaler at kommunen går i dialog med de folkevalgte og vurderer om bruk av sammendrag er et tiltak som bør benyttes i flere saker.

Foruten å legge sammendrag og forslag til vedtak innledningsvis i sakene, ble det i intervju med de folkevalgte etterlyst bruk av mal. Revisjonen er kjent med at kommunen bruker malen i Public 360, men at denne ikke gir spesielle føringer for hvordan en sak skal bygges opp. Utover dette, bruker kommunen mal knyttet til noen bestemte sakstyper og -områder. Revisjonen er enig i administrasjonens vurdering om at det ikke vil være hensiktsmessig å ha en felles mal som brukes for hele kommunen.

Vi vil likevel anbefale kommunen å vurdere bruk av felles mal i saker hvor det vurderes som hensiktsmessig. Det bør særlig vurderes i saker som blir sendt tilbake, og/eller i saker hvor de folkevalgte etterlyser at fremtidige saker må legges frem med mer informasjon (f.eks. i saker der det ikke foreligger budsjett fra tidligere kulturarrangement når det kommer inn søknader om nye tilskudd.) Samtidig bør kommunen også vurdere bruk av mal mer generelt for saksområder og sakstyper som ofte går igjen. Dette vil kunne sikre at vesentlig informasjon ikke blir utelatt, samt kunne bidra til å gjøre arbeidet med å utrede sakene og kvalitetssikre innholdet enklere.

Revisjonen mener at bruk av mal også bør sees i sammenheng med at sakene blir mer forståelige for allmennheten. I noen saker vil bruk av faguttrykk være nødvendig, men bruken fordrer samtidig at uttrykkene er godt nok opplyst. I gjentakende saker, kan en tekstboks som forklarer saksområdet og redegjør for begrepene (for eksempel gjennom en ordliste) automatisk følge de sakene som malen gjelder. Vi anbefaler at kommunen kartlegger utfordringene og vurderer behov for tiltak i samråd med de folkevalgte.

### **Tidsfrister**

I henhold til prosedyrene for saksbehandling i Arkivplan, har politisk sekretariat ansvar for å legge inn tidsfrister i Public 360, og at disse skal være «absolutte». Fristene innebærer at saker som skal til politisk behandling må leveres ferdig godkjent til politisk sekretariat senest mandag kl. 11:00, to uker (14-16 dager) før de politiske møtene. Vi har fått opplyst at denne fristen i liten grad har blitt overholdt, og at dette primært skyldes manglende interne rutiner for når sakene sendes til godkjenning i de ulike tjenesteområdene i kommunen.

Tilbakemeldinger tyder på at dette er noe som kommunen relativt nylig har tatt tak i, og at både kommunedirektør og direktør for byutvikling og teknisk har innført interne frister for når sakene skal sendes til godkjenning. Revisjonen mener at det er et fornuftig grep å innføre interne frister for når sakene skal sendes til godkjenning. Dette bidrar til større forutsigbarhet i organisasjonen, og det gir ledere og direktører bedre tid til å gjennomgå og godkjenne sakene. Vi legger til grunn at interne frister bidrar til å styrke arbeidet med å kvalitetssikre sakene før de legges frem for politisk behandling.

Vi mener at administrasjonen også må se på bruk av tidsfrister som et viktig ledd for å skape forutsigbare rammevilkår for de folkevalgte. Hvis de folkevalgte stadig får ettersendt dokumenter og mindre tid til å sette seg inn i sakene, er det ikke utenkelig at dette kan bidra til å forringe den politiske behandlingen av sakene. Revisjonen vil derfor anbefale at det innføres interne frister for alle virksomheter som skal godkjenne saker som skal sendes videre til politisk behandling.

Vi vurderer samtidig at det kan være fornuftig av kommunen å legge til grunn fleksibilitet eller unntaksbestemmelser for å sikre at det rom for å behandle saker som kommer inn etter fristene – i den grad det er nødvendig. Dette må likevel ikke gjøres på en måte som er til gunst for at fristene også i fortsettelsen blir sett på som veiledende.

### **Overgang til nye systemer (Public 360 og Plan and Build)**

Vi opplever at saksbehandlingssystemet Public 360 er godt innarbeidet i kommunen, og inntrykket vårt er at systemet fungerer godt gjennom de ulike delene av saksbehandlingen. Systemet er også innrettet på en slik måte at det sikrer at flere rutiner knyttet til saksbehandlingen blir fulgt. Det er åpenbare fordeler ved at alle saker behandles i samme system. Samtidig vil dette kunne bidra til større sårbarhet og avhengighet til at systemet fungerer slik det skal. Kommunen må derfor være bevisst på at systemene kan svikte ved både forutsette og uforutsette hendelser.

## 3.6 ANBEFALINGER

---

### **Revisjonen anbefaler kommunen å:**

- Iverksette tiltak som sikrer at tidsfristene knyttet til levering av politiske saker etterleves i henhold til kommunens rutiner.
- Vurdere behovet for å bruke en felles mal for saksutredninger for å sikre at oppbygningen av sakene er mest mulig lik.

# 4 ADMINISTRASJONENS OPPFØLGING AV POLITISKE VEDTAK

*Hvordan fungerer administrasjonens oppfølging av politiske vedtak?*

## 4.1 REVISJONSKRITERIER

---

Det er administrasjonen ved kommunedirektøren som har det overordnede ansvaret for oppfølgingen av politiske vedtak. I henhold til kommunelovens § 13-1 skal «kommunedirektøren påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte».

Dette forutsetter at kommunens administrasjon ikke bare har tilstrekkelige rutiner, men også har en klar forståelse av sitt ansvar for lojal iverksetting av politiske vedtak uten ugrunnet opphold. Forvaltningen i Norge i stat, fylkeskommuner og kommuner, har lojalitetsplikt ovenfor de vedtak som blir fattet i folkevalgte organ, med mindre de strider mot norsk lov.

### **Prosedyre for oppfølging av politiske vedtak**

I forlengelsen av utredning av saker (jf. forrige kapittel), har Sandnes kommune en prosedyre som blant annet beskriver hvem som har ansvaret for å følge opp politiske vedtak (se [tabell 10 i vedlegg](#)). I henhold til prosedyrene, skal utvalgssekretær ekspedere saker til avdelingene via arkivet for effektivering av vedtak. Det er saksbehandler som har hatt ansvar for å utrede saken, som får det videre ansvaret med å følge opp vedtak.

Politisk sekretariat har ansvaret for å holde oversikt over interpellasjoner, spørsmål og andre henvendelser som krever oppfølging av administrasjonen. Dette inkluderer vedtak som fattes i forbindelse med orienteringssaker og interpellasjoner. I henhold til prosedyren, skal utvalgssekretær ekspedere disse sakene til ansvarlig i administrasjonen for saksbehandling eller oppfølging. Etter prosedyren, skal politisk sekretariat holde oversikt over «oppfølgingssakene» i en liste som jevnlig sendes til kommunedirektør/direktør for utsjekking. Oppfølgingslisten skal etter rutinen, legges fram for de respektive utvalg minimum to ganger årlig.

### **På bakgrunn av gjennomgangen har vi utledet følgende revisjonskriterier:**

- Kommunen skal ha systemer og rutiner som sikrer at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold.

## 4.2 SYSTEMER OG RUTINER

---

For å kunne vurdere hvorvidt kommunen har systemer og rutiner for å følge opp politiske saker, er det hensiktsmessig å lage et skille mellom ulike typer av saker. Det er ikke alle saker som har behov for oppfølging, og det er ulike rutiner knyttet til oppfølgingen av forskjellige typer saker. Vi kan skille mellom ulike typer «politiske saker» i kommunen og betydningen kan tolkes i snever og vid forstand.

I denne rapporten har vi i første rekke sett på kommunens oppfølging av utvalgssakene. I Sandnes kommune brukes «utvalgssaker» om alminnelige politiske saker hvor det foreligger forslag til vedtak. Vi har også kartlagt hvilke systemer og rutiner kommunen har for orienteringssaker, tekstvedtak, interpellasjoner, spørsmål og andre henvendelser som krever oppfølging fra administrasjonen.

I denne rapporten brukes «politiske saker» som et samlebegrep for alle de nevnte saker som krever oppfølging av administrasjonen, mens for eksempel «utvalgssaker» vil bli brukt hvis vi omtaler denne sakstypen spesifikt.

### 4.2.1 POLITISKE SAKER I KOMMUNEN

#### **Utvalgssaker**

I henhold til § 2 i reglement for Sandnes kommunestyre vedtatt 21.10.2019, skal det være utarbeidet en saksfremstilling i alle saker som forelegges kommunestyret, og saksfremstillingen skal i alminnelighet omfatte forslag til vedtak. Dette omtales ikke som utvalgssaker i reglementet, men det er dette kommunen omtaler som «utvalgssaker» i Arkivplan og i forbindelse med den politiske møtebehandlingen.

#### **Orienteringssaker**

I tillegg til utvalgssakene, legges det frem «orienteringssaker» om meldingssaker som kommunestyret og utvalgene skal ta til orientering. Orienteringssakene kan legges frem med en innstilling om at utvalget eller kommunestyret tar saken til orientering, men det politiske organet kan selv også avgjøre å ta saken opp til drøfting og fatte vedtak som krever oppfølging fra administrasjonen.

#### **Tekstvedtak**

Tekstvedtak gjelder kommunestyrets vedtak i forbindelse med Handlings- og økonomiplanen (HØP) som kommer i tillegg til de vedtak kommunestyret gjør etter forslag fra kommunedirektøren. Tekstvedtakene er et sentralt uttrykk for den politikk som flertallet ønsker å føre på et bestemt område.



## Interpellasjoner og spørsmål

I saksbehandlings- og delegasjonsreglementer for Sandnes kommune fremkommer det videre at et hvert kommunestyremedlem har anledning til å stille spørsmål og interpellasjoner til møteleder.

**Interpellasjoner § 19** – Utenom de saker som med innstilling er forelagt kommunestyret, kan hvert medlem av kommunestyret rette forespørsel til ordføreren i form av interpellasjon etter gitte regler. Interpellasjonen må være innlevert skriftlig senest ti virkedager før kommunestyremøtet, den må gjøres kjent for kommunestyrets medlemmer, ordføreren skal besvare interpellasjonen og svaret tas inn i protokollen. Det kan fremlegges forslag og fattes vedtak i forbindelse med en interpellasjon. Forslag vil ikke bli avgjort hvis ordfører eller 1/3 av de møtende representantene motsetter seg det. Forslag som er nektet realitetsbehandlet kan forslagsstilleren kreve fremlagt til behandling i senere kommunestyremøte. I nødvendig grad forberedes saken i den kommunale instans som saken hører under.

**Spørsmål § 20** – Ethvert kommunestyremedlem kan også rette forespørsler til møtelederen i form av spørsmål om saker som ikke står på saklisten, jf. kommuneloven § 11-2. Spørsmål utenom saklisten bør tas opp etter den øvrige saksbehandling, etter møtelederens nærmere bestemmelse. Spørsmålet bør leveres inn skriftlig så tidlig som mulig før møtet, og senest slik at ordføreren har to hele virkedager til å besvare spørsmålet. Spøreren retter selv spørsmålet muntlig til møtelederen og kan da få adgang til å grunngi dette. Møtelederen besvarer spørsmålet. Dersom spørsmålet er forhåndsannmeldt i samsvar med ovenstående, gis svaret også i skriftlig form og inntas i møteprotokollen. Spørsmålet deles ikke ut til de øvrige kommunestyremedlemmene. Etter at svar er avgitt, har spøreren adgang til å stille et tilleggsspørsmål, som må ha sammenheng med det opprinnelige spørsmålet. Det tillates ikke debatt i forbindelse med spørsmål. Det kan ikke fremmes forslag til vedtak i forbindelse med spørsmål.

## Oversikt over saker

Det er politisk sekretariat som har ansvaret for å protokollføre behandlingen av sakene fra møtene og sørge for at vedtakene blir sendt videre til de som har ansvaret for å følge sakene opp. I utvalgssakene blir vedtak protokollført og sendt til ansvarlig saksbehandler for videre oppfølging. Politisk sekretariat har også ansvaret for å holde oversikt over interpellasjoner, spørsmål og andre henvendelser som krever oppfølging av administrasjonen. Dette inkluderer vedtak som fattes i forbindelse med orienteringssaker og interpellasjoner.

Sakene som krever oppfølging utenom utvalgssakene, omtales som «oppfølgingssaker» og blir ført i egne oppfølgingslister (i Word-ark) for hvert utvalg. Sakene blir sendt til kommunedirektøren og kommunedirektørens ledergruppe (KLG), som avklarer hvem som får det videre ansvaret med å følge sakene opp. Etter at sakene har blitt uredet av administrasjonen, legges de frem som utvalgssaker eller orienteringssaker for de(t) respektive folkevalgte organ.

Tekstvedtak som fremmes i forbindelse med handlings- og økonomiplanen (HØP) protokollføres av politisk sekretariat, men er ikke en del av oppfølgingslistene som politisk sekretariat har

ansvaret for. Alle tekstvedtak gjennomgås i kommunedirektørens ledergruppe, fremdrift avklares og ansvar fordeles. Protokollen fra HØP-behandlingen ekspederes til økonomiavdelingen og blir fulgt opp av budsjett og analyse som har ansvar for rapportering og rutiner for å følge opp tekstvedtakene i perioderapporter og årsrapport. I de tilfellene tekstvedtak medfører egne politiske saker, blir disse opprettet og fulgt opp på vanlig måte i Public 360 (med henvisning til sak i rapportene).

Tabell 3. Kategorisering av politiske saker i Sandnes kommune.

Type sak	Formål	Ansvar
<b>Utvalgssaker</b>	Politiske saker med forslag til vedtak som behandles i kommunestyret, formannskapet og utvalgene, samt faste råd og områdeutvalgene.	Saksbehandler og fagdirektør har ansvaret for å utrede og følge opp sakene.
<b>Orienteringssaker</b>	Meldingssaker som kommunestyret og utvalgene, rådene og områdeutvalgene skal ta til orientering. Det kan fattes vedtak knyttet til orienteringssaker.	Saksbehandler og fagdirektør. Eventuelle vedtak blir ført i egne oppfølgingslister, og sendes til kommunedirektøren og KLG for videre oppfølging.
<b>Interpellasjoner</b>	Medlemmer av kommunestyret kan rette forespørsel til ordføreren i form av interpellasjoner. En interpellasjon må meldes inn før frist, og settes på sakskartet. Ordfører besvarer i møtet. Interpellasjon og ordførers svar tas inn i protokollen. Tas med i oppfølgingslisten hvis det fattes vedtak.	Politisk sekretariat har ansvar for protokollføring. Eventuelle vedtak blir ført i egne oppfølgingslister, og sendes til kommunedirektøren og KLG for videre oppfølging.
<b>Spørsmål og andre henvendelser under eventuelt</b>	I henhold til reglementet for kommunestyret kan representantene fremme spørsmål. Dette tas opp muntlig i møtet av representanten. Ordfører besvarer og spørsmål og svar tas inn i protokollen.	Politisk sekretariat har ansvaret for å protokollføre spørsmål og andre henvendelser. Saker som krever oppfølging, blir sendt til kommunedirektør og kommunedirektørens ledergruppe som tar sakene videre.
<b>Oppfølgingssaker</b>	Gjelder interpellasjoner, spørsmål og andre henvendelser som kommer inn under eventuelt – og som krever oppfølging av administrasjonen. Oversikt holdes i egne «oppfølgingslister» for hvert utvalg.	Politisk sekretariat har oppfølgingsliste i hvert utvalg. Sakene blir sendt til kommunedirektør og kommunedirektørens ledergruppe som tar sakene videre. Sakene blir lagt frem i utvalgene som saker eller orienteringssaker når de har blitt fulgt opp av administrasjonen.
<b>Tekstforslag (ifm. HØP)</b>	Tekstforslag gjelder kommunestyrets forslag i forbindelse med Handlings- og økonomiplanen (HØP) som kommer i tillegg til de vedtak kommunestyret gjør etter forslag fra kommunedirektøren.	Politisk sekretariat legger de inn i protokollen. Kommunedirektørens ledergruppe avklarer videre oppfølging (fremdrift, ansvar mv). Deretter ekspederes til ansvarlig for budsjett og analyse – i samlet saksprotokoll for HØP).

## 4.3 UTVALGSSAKER

---

Det er i utvalgssakene det fattes flest politiske vedtak i kommunen. Utvalgssaker er politiske saker med forslag til vedtak som behandles i kommunestyret, formannskapet og fagutvalgene. I henhold til kommunens rutiner for behandling av utvalgssaker – skal saksbehandler skrive sakene slik at de tilfredsstillere kravene til fullført saksbehandling. Det vil si at administrasjonens saksframlegg skrives ferdig for det organ som skal ta den endelige avgjørelsen, selv om utvalg på lavere nivå skal behandle saken underveis.<sup>13</sup>

### Systemer og rutiner for oppfølging av utvalgssaker

Utredning og oppfølging av utvalgssakene inngår i saksbehandlingssystemet Public 360. Det er politisk sekretariat som har ansvar for å protokollføre vedtak i sakene, og ekspedere de tilbake til saksbehandleren som hadde ansvar for å utrede saken. Systemet gjør det mulig å følge de formelle rutinene knyttet til oppfølgingen, ved at kommunen kontinuerlig har oversikt over sakene som har vært til politisk behandling, hvilke tjenestoområder de omfatter, og hvem som har utredet sakene.

I intervju med både de folkevalgte og ansatte i administrasjonen, kommer det frem at man i stor grad opplever at kommunen følger opp sakene i henhold til vedtak. De ansatte i administrasjonen opplever sjelden at sakene glipper, og i den grad oppfølgingen blir forsinket, opplyses det at dette i større grad skyldes mangel på kapasitet enn mangler ved systemet.

En av utfordringene som trekkes frem, er at forutsetninger og rammevilkår kan endre seg underveis. Dette kan skje ved at de folkevalgte vedtar noe annet enn det som er juridisk forankret i innstillingen – og som krever en ny innramming av vedtaket. Det hender også at forutsetningene endrer seg etter at en sak har blitt vedtatt – slik at det ikke lenger er mulig for administrasjonen å levere i henhold til bestillingen. Dette er forhold som krever samspill og en kontinuerlig dialog mellom administrasjonen og de folkevalgte. Tilbakemeldingene vi har fått fra både folkevalgte og administrasjonen, viser at samspillet mellom partene stort sett fungerer godt i den grad det oppstår behov for å tilpasse vedtak til det som er faktisk og rettslig mulig å levere.

### 4.3.1 OVERSIKT OVER UTVALGSSAKER

---

<sup>13</sup> [Behandling av utvalgssaker i politisk sekretariat / Rutiner for politisk behandling / Saksbehandlere / Rutiner for / Sandnes kommune / Sandnes kommune / IKA Rogaland / Arkivplan - Arkivplan](#)

I perioden 2015 til 2022 har det vært 4338 utvalgssaker til behandling i kommunestyret, formannskapet og de forskjellige utvalgene i kommunen. Det er viktig å presisere at denne oversikten må sees i sammenheng med noen forbehold. Tallene for 2015 og frem til kommunestyret i nye Sandnes ble konstituert 20.10.2019 omfatter kun gamle Sandnes kommune. I nye Sandnes (sammenslåing av gamle Forsand og Sandnes kommuner) ble nytt utvalg for kultur, næring og innovasjon opprettet ifm. konstitueringen. Det som tidligere hadde vært utvalg for kultur og oppvekst, ble til utvalg for oppvekst fra desember 2019<sup>14</sup>.

Tabell 4: Oversikt over antall utvalgssaker, fordelt etter utvalg og årstall.

Utvalg	Antall utvalgssaker fordelt på årstall							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kommunestyret*	242	152	202	163	134	216	142	133
Formannskapet	87	87	100	97	65	105	99	89
Administrasjonsutvalget	14	16	11	12	8	9	8	7
Kommuneplanutvalget	12	15	17	10	8	14	8	13
Utvalg for oppvekst**	81	61	65	45	51	31	23	17
Utvalg for by- og samfunnsutvikling	118	152	159	129	148	135	83	96
Utvalg for miljø og tekniske saker	59	43	40	49	49	49	44	46
Utvalg for helse- og sosialtjenester	27	29	16	14	14	24	15	17
Utvalg for kultur, næring og innovasjon						36	40	38
<b>Totalt</b>	<b>640</b>	<b>555</b>	<b>610</b>	<b>519</b>	<b>477</b>	<b>619</b>	<b>462</b>	<b>456</b>

Oversikten viser at antall utvalgssaker (med unntak av det spesielle året 2020) på generelt grunnlag har vært i nedgående trend siden 2015. I 2022 behandlet kommunestyret 133 saker, som er det laveste antallet siden 2015. Utvalg for oppvekst behandlet kun 17 saker i 2022 kontra 81 saker i 2015. Det må legges til at noen av sakene som tidligere ble behandlet i utvalget nå behandles av utvalg for kultur, næring og innovasjon – men dette forklarer ikke at trenden også var nedadgående før 2020.

Utviklingen har blitt fremlagt både for sentrale ansatte i administrasjonen og gruppeledere, uten at vi har fått noe entydig svar på hva som kan forklare utviklingen. I 2020 skapte både resultatet av kommunevalget, kommunesammenslåing, omorganisering, og utbruddet av koronapandemien til at dette på mange måter ble et «annerledes-år» med flere saker enn foregående år. Vi får samtidig opplyst at utvidet delegering til administrasjonen (f.eks. i skjenkebevilgningssaker), nedleggelse av flere kommunale foretak (KF) og nedgang i antall reguleringsplaner kan forklare noe av den generelle nedgangen de siste årene.

En av gruppelederne opplyser i oppfølgingsspørsmål på epost at vedkommende ikke ser noen grunn til at antallet saker skulle bli redusert i denne perioden, men snarere tvert imot. En av de andre gruppelederne, uttrykker bekymring for at «administrasjonsutvalget blir nedprioritert»,

<sup>14</sup> [motepplan-2019-inkl-nye-utvalg.pdf \(sandnes.kommune.no\)](https://www.sandnes.kommune.no/motepplan-2019-inkl-nye-utvalg.pdf)

noe som vedkommende mener er «uheldig i ei tid hvor vi ser at det er høyt sykefravær over tid, i tillegg til situasjonen rundt korona hvor ansatte fikk andre/nye oppgaver». Det legges videre til at, «det ikke er lett å skjønne hvorfor det er så lite saker i hovedutvalgene for både oppvekst og helse- og omsorg, som jo er de største områdene i kommunen, med både flest ansatte og stort ansvar. Det gjør nok at medlemmene i utvalgene blir passive, dessverre».

## 4.4 ORIENTERINGSSAKER

I tillegg til å kartlegge utvalgssakene, har vi lagt en oversikt som viser utviklingen av orienteringssaker fra 2020 til og med 2022. Denne oversikten viser at det ikke har vært noen merkbare utviklingstrekk i den totale utviklingen, men at administrasjonsutvalget og utvalg for oppvekst har opplevd en tydelig vekst i orienteringssaker i perioden.

### 4.4.1 OVERSIKT OVER ANTALL ORIENTERINGSSAKER

Tabell 5: Oversikt over antall orienteringssaker, fordelt etter utvalg og årstall.

Utvalg	Antall orienteringssaker fordelt på årstall		
	2020	2021	2022
Kommunestyret	62	52	60
Formannskapet	28	38	19
Administrasjonsutvalget	1	6	9
Kommuneplanutvalget	19	18	14
Utvalg for oppvekst	95	139	155
Utvalg for by- og samfunnsutvikling	104	98	75
Utvalg for miljø og tekniske saker	47	33	39
Utvalg for helse- og sosialtjenester	58	42	39
Utvalg for kultur, næring og innovasjon	28	35	38
<b>Totalt</b>	<b>442</b>	<b>461</b>	<b>448</b>

## 4.5 TEKSTVEDTAK

I omorganiseringen fra 1.1.2004 ble den overordnede styringsstrukturen fastlagt.

Hovedprinsipper her er at kommunestyret vedtar den «store bestillingen» dvs. kommuneplanen en gang i valgperioden og den «lille bestillingen» dvs. handlings- og økonomiplanen (HØP) hvert år. Disse to er hovedbestillingene fra kommunestyret til kommunedirektøren.

Tekstvedtakene er kommunestyrets vedtak knyttet til økonomiplanen. Når økonomiplanen blir vedtatt i desember, er det etablert rutine for at alle tekstforslag, investeringsprosjekter og vedtatte tiltak som krever særskilt oppfølging behandles av kommunedirektørens ledergruppe samlet. Her avklares hva som ligger i det enkelte oppdraget, gjennomføring, behandlingen videre, inkludert behovet for arbeid på tvers i organisasjonen og hovedansvarlig. Kommunestyret får tilbakemelding om hvordan oppfølgingen er planlagt gjennomført. I dag skjer dette som fast

statusrapportering i de to perioderapportene i løpet av året og i årsrapporten. Rutinene ble nedfelt i forbindelse med Org. 2000, og er nå inkludert som en fast del av perioderapporteringen.

Ansvar for utredningen av saken ligger i linjen, slik oppgaven er blitt plassert av kommunedirektørens ledergruppe. Kommunedirektør har overordnet ansvar for at sak eller annen tilbakemelding gis til kommunestyret

## 4.6 OPPFØLGINGSSAKER

---

Utover vedtak som fattes i utvalgssakene, har administrasjonen som tidligere nevnt, også et oppfølgingsansvar knyttet til interpellasjoner, spørsmål og andre henvendelser som kommer inn under eventuelt. Dette oppfølgingsansvaret omfatter vedtak som fattes i forbindelse med orienteringssaker og interpellasjoner. I Arkivplan definerer kommunen disse sakene som «oppfølgings saker», og oversikten holdes i egne Word-dokument kalt for «oppfølgingslister» som føres for hvert utvalg.<sup>15</sup> Et utdrag fra oppfølgingslisten som føres for kommunestyret ligger under [vedlegg](#).

Oppfølgingslistene ble opprettet for å hindre at administrasjonen ikke skulle glippe på oppfølgingen av politiske spørsmål, merknader eller vedtak utover det som er knyttet til den ordinære dagsorden i møtene. Det er politisk sekretariat sin oppgave å fange opp og holde orden over det som faller utenfor ordinær dagsorden, men som faller inn under oppfølgingsansvaret til administrasjonen. Sakene blir sendt til kommunedirektør og kommunedirektørens ledergruppe (KLG) som har rutiner for å sikre at de blir fulgt opp. Når sakene er ferdigbehandlet, legges de frem for utvalgene som utvalgssaker eller orienteringssaker.

Når sakene er fulgt opp av administrasjonen og lagt frem for folkevalgt organ, kvitteres sakene ut av oppfølgingslisten (med møtedato og saksnummer). Hvis det foreligger enkeltforhold som må følges ytterligere opp etter svar, vil sakene bli stående øverst med rød skrift som påminnelse til direktørene. Vi får opplyst at oppfølgingslistene nå kun legges fram én gang hvert år (i motsetning til to ganger jf. rutinen i Arkivplan), og at dette som regel skjer i det første møtet i nytt år.

I intervju med administrasjonen, får vi opplyst at oppfølgingslistene er viktige for å sikre administrasjonens oppfølgingsansvar av vedtak, spørsmål og andre henvendelser som dukker opp under eventuelt. Virksomhetsleder for politisk sekretariat opplyser at det på dette området «*kunne glippe tidligere*», men at «*det er gode rutiner på å sikre det nå*». Den generelle tilbakemeldingen vi har fått fra administrasjonen, er at oppfølgingslistene i stor grad bidrar til å sikre det overordnede administrative oppfølgingsansvaret utover vedtakene som fattes i utvalgssakene.

---

<sup>15</sup> [Sandnes kommune - Behandling av utvalgssaker i politisk sekretariat \(arkivplan.no\)](#)

En av utfordringene med henvendelser som kommer inn i møtene, og som faller utenfor sakene på dagsorden – er å avklare om dette er spørsmål som må følges opp av administrasjonen eller ikke. Siden spørsmål kan båndlegge stor saksbehandlerkapasitet, er det viktig å avklare om det er et spørsmål som det folkevalgte organet mener at administrasjonen burde følge opp. Dette krever at administrasjonen går i dialog med utvalget, og/eller at de folkevalgte avstemmer hvorvidt en henvendelse skal behandles som et «spørsmål». Den generelle tilbakemeldingen vi har fått viser at det stort sett går fint å avklare denne type problemstillinger fortløpende mellom de folkevalgte og administrasjonen.

#### 4.7 SYNSPUNKTER PÅ OPPFØLGINGEN FRA ADMINISTRASJONEN

---

Tilbakemeldingene vi har fått fra de folkevalgte, er at de føler seg trygge på at administrasjonen følger opp politiske vedtak og andre henvendelser som forutsatt. De folkevalgte vi har snakket med kan vise til enkeltstående glipper i oppfølgingen av saker, men den generelle tilbakemeldingen er at administrasjonen i vesentlig grad følger opp det de skal.

I den grad de folkevalgte peker på forhold ved oppfølgingen av vedtak som kunne vært bedre, er ikke dette knyttet til sviktende rutiner eller manglende lojalitetsplikt, men forhold som kan bidra til at sakene tar lenger tid å følge opp enn det de folkevalgte noen ganger ønsker. Samtidig peker de folkevalgte på at det kan dukke opp faktiske eller rettslige forhold som gjør at sakene tar lengre tid å følge opp, eller som gjør at vedtak ikke kan iverksettes slik som det opprinnelig ble fattet.

Dette gjenspeiles av intervjuer gjort med flere av de administrativt ansatte i kommunen. Kommunedirektøren opplever at administrasjonen er pliktoppfyllende i sitt oppfølgingsansvar, men opplever at *«tidsperspektivet kan være en utfordring»*. For eksempel i forbindelse med behandlingen av handlings- og økonomiplanen (HØP) kan det komme frem mange verbalforslag som krever mye arbeid. Det legges videre til at administrasjonen må legge til rette for brede prosesser, og at det i 2022 har vært *«noen saker som burde vært tatt fatt i tidligere, men det skyldes mer tidspress enn manglende rutiner»*.

En annen utfordring det pekes på, er tilfellene der vedtak utvides med nye punkt i den politiske behandlingen av sakene – uten at de har blitt juridisk kvalitetssikret av administrasjonen i forkant av møtene. Administrasjonen opplyser at de er opptatt av å bistå med å formulere alternative forslag i riktig juridisk språkdrakt, siden vedtak som ikke kan stå seg er til liten nytte for de som vedtar det og for dem som vedtaket gjelder. Dette er likevel ikke til hinder for at de folkevalgte organ kan vedta nye punkter under behandling av sakene, og at dette kan gripe inn i juridiske forhold utenfor kommunens område. Rådgiver i kommunedirektørens stab opplyser at *«i noen tilfeller er det åpenbart, men andre ganger ikke. Da kan vi bli kritisert for at vi ikke imøtekommer»*. Det opplyses videre om at *«dårlig formulerte politiske bestillinger kan by på utfordringer i etterkant, f.eks. på vår kapasitet noen ganger. En enkel setning kan kreve mye arbeid. Det vi ofte gjør er å gå tilbake til organet for å få rammet inn spørsmålet. Vi ber om en mer konkret bestilling»*.

Vi får opplyst at det i større grad var knyttet utfordringer til dette i perioden 2012 – 2014, og at det i denne perioden ble fattet en del vedtak som var «for uklare» til at administrasjonen kunne effektivere dem. Det påpekes at årsaken til dette skyldes en annen dynamikk og lavere tillitsnivå mellom de folkevalgte og administrasjonen enn det som er tilfelle i dag – og som førte til at Statsforvalteren måtte inn i noen av sakene. I dag er tilbakemeldingen fra både de folkevalgte og de ansatte i administrasjonen, at eventuell tolkningsstrid ofte blir løst gjennom gode diskusjoner – og at administrasjonen er flinke til å gi tilbakemeldinger dersom det oppstår forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket.

Vi får også opplyst at det kan være utfordringer med å tolke innholdet i saker som krever oppfølgingsansvar av administrasjonen. Her pekes det på at det er anledning å spørre representanten hva vedkommende mente, og at det er anledning til å gå tilbake å høre hva som ble sagt siden utvalgsmøtene strømmes. I intervju med utvalg for oppvekst, uttaler en av de folkevalgte at «*administrasjonen er gode å fange opp signaler som kommer gjennom diskusjoner*», og at det bør være åpning for dette «*så lenge det ikke medfører vesentlige arbeidsoppgaver som bør behandles politisk formelt*».

## 4.8 RESTANSER

---

I 2022 utførte Rogaland Revisjon forvaltningsrevisjonen «oppfølging av politiske vedtak» i Stavanger kommune. Et av funnene som ble gjort, var at 11 prosent av sakene fra forrige valgperiode 2015-2019 fremdeles stod til behandling i Public 360, og av 200 kommunestyresaker fra 2020, stod 71 prosent av sakene til behandling i sakarkivet vinteren 2022. Det er viktig å presisere at saker som står «til behandling» i Public 360, ikke er synonymt med at sakene fremdeles behandles i praksis. Indikasjonen fra forvaltningsrapporten, tydet på at omfanget av åpne saker primært skyldtes manglende rutiner for å formelt avslutte sakene, men at det var vanskelig å vite uten å ha kjennskap til sakene.

I intervju med ansatte fra dokumententeret, får vi opplyst at det er tilsvarende utfordringer med at antallet saker bygger seg opp i Public 360 over tid. Dette gjelder ikke politiske saker spesielt, men i alle saker som blir opprettet og får tildelt en saksbehandler innenfor kommunens virksomhetsområder. Det kan være gode grunner til at sakene fremdeles står «til behandling» i systemet, og det påpekes at en del av sakene er «løpende saker» uten en klar start og slutt. Vi får videre opplyst at det i forbindelse med kommunesammenslåingen var 50 000 åpne saker i systemet, og at det ved overgangen til «Nye Public» høsten 2022 var 37 000 åpne saker – som måtte avsluttes i forbindelse med overgang til ny arkivperiode.

I intervju med to ansatte i dokumententeret, får vi opplyst at overgangen til ny arkivperiode, har skapt en «*stor ryddejobb*» med mye merarbeid, som kunne vært unngått hvis man heller hadde satt faste tidspunkter for dette. Virksomhetsleder for dokumententeret opplyser at det er snakk om «*periodisering i arkivene*», der man skal gå gjennom sakene i gitte intervaller for å sikre kvaliteten.



I likhet med Stavanger kommune, opplyses det om varierende praksis blant saksbehandlerne når det kommer til å avslutte sakene. Vi får opplyst at leder har mulighet til å hente ut rapporter over saksbehandlingen på egen avdeling (som viser antall åpne saker), men at det varierer hvor god oppfølging det er på dette i de ulike avdelingene. Tilbakemeldingene vi har fått i intervju med direktør, saksbehandlere og dokumentsenteret, tyder likevel ikke på at åpne saker har utgjort noen vesentlig utfordring knyttet til oppfølging av de politiske sakene.

I intervju med direktør for oppvekst, får vi opplyst at det har blitt opprettet en egen fagstab med ansvar for de politiske sakene – og at dette har vært et godt grep for å sikre oppfølgingen av de disse sakene.

## 4.9 VURDERINGER

---

Hovedkonklusjonen er at Sandnes kommune har gode systemer og rutiner for å sikre administrasjonens oppfølging av politiske vedtak. Kommunen har etablert ulike rutiner knyttet til oppfølgingen av forskjellige typer «politiske saker», og det fremstår som at disse samlet sett ivaretar oppfølgingsansvaret til administrasjonen på en tilfredsstillende måte i henhold til kommunelovens § 13-1.

Når det kommer til de forskjellige typene av «saker» eller henvendelser som krever oppfølgingsansvar, har det blitt tatt grep for å tilpasse rutinene på en måte som gjør at både administrasjonen og de folkevalgte har tillit til at sakene blir fulgt opp. I utvalgssakene ekspederes vedtak tilbake til ansvarlig saksbehandler i Public 360 så snart protokollen er godkjent av utvalgsleder. Oppfølgingen i utvalgssakene underbygges av rutiner og et system som sikrer oversikt og ansvarsfordeling etter at et vedtak er fattet.

For oppfølgingsansvar i saker og henvendelser som faller utenfor den ordinære dagsordenen (oppfølgingssaker), ser det ut til at manglende rutiner tidligere kunne føre til glipper. Gjennomgangen vår tyder imidlertid på at kommunen i dag har et godt system for å sikre at disse sakene følges opp på en tilfredsstillende måte.

I intervjuene blir det pekt på at politisk sekretariat i større grad bør kvittere ut oppfølgingssakene, med en kort redegjørelse for hva som er gjort i oppfølgingen av sakene (i stedet for at sakene bare krysses ut). Politisk sekretariat bør vurdere om dette er noe som skal innarbeides i rutinen for oppfølgingssakene.

Tilbakemeldingen fra både de folkevalgte og administrasjonen, er at det i liten grad er knyttet utfordringer til *om* administrasjonen følger opp vedtak som treffes av folkevalgte organer, men at det har vært noen utfordringer knyttet til *når* sakene følges opp. Det er et krav etter kommunelovens § 13-1 at politiske vedtak «*blir iverksatt uten ugrunnet opphold*».

Det er kun faktiske eller rettslige forhold (altså ikke enhver ny opplysning), som vil utløse kommunedirektørens opplysningsplikt. Det dreier seg om opplysninger som vil kunne endre

organets vurdering av saken, og dermed vedtaket, fordi de fremstår som vesentlige for vedtakets lovlighet eller forutsetninger. Hva som ligger i «uten ugrunnet opphold» vil være relativt fra sak til sak og fra område til område, og vil måtte bero på en konkret individuell vurdering av hensynet til en forsvarlig saksbehandling, sakens omfang, kompleksitet og tilgjengelige ressurser.

Det er ikke uvanlig at iverksettelsen av et vedtak blir forsinket på grunn av at rammevilkårene for vedtaket endrer seg. Tilbakemeldingen vi har fått fra administrasjonen og de folkevalgte tyder på at disse forholdene meldes tilbake og håndteres på en god måte. Administrasjonen opplyser at det også kan oppstå forsinkelser i forbindelse med at de folkevalgte vedtar noe annet eller noe i tillegg til den opprinnelige innstillingen – og som ikke har blitt kvalitetssikret av administrasjonen i forkant. Vi får videre opplyst at administrasjonen kan oppleve å bli kritisert fordi de «ikke imøtekommer» disse politiske bestillingene som noen ganger krever mye arbeid å ramme inn.

Revisjonen legger til grunn at eventuell misnøye med iverksetting av vedtak, bør løses gjennom tett dialog med det folkevalgte organ som fattet vedtaket. Det er viktig at administrasjonen er proaktive, og tidlig viderefremidler informasjon som de har grunnlag for å tro at kan skape forsinkelser i oppfølgingen. Den generelle tilbakemeldingen tyder på at administrasjonen er flinke til å gi tilbakemeldinger og håndtere denne typen utfordringer på en tilfredsstillende måte.

Administrasjonen opplyser videre at det har vært noen av tekstvedtakene i 2022 tilknyttet HØP som burde ha blitt tatt fatt i tidligere, og at grunnen til forsinkelsene primært skyldes tidspress. I tillegg blir administrasjonens kapasitet trukket frem som en forsinkende faktor i oppfølgingen av noen av sakene. Omfanget og variasjon i sakene gjør at vi ikke har noen konkrete holdepunkter for å trekke frem enkeltsaker, men tilbakemeldingen fra administrasjonen tyder på at ikke alle saker blir iverksatt uten ugrunnet opphold slik de skal i henhold til kommunelovens § 13-1.

I den grad administrasjonen opplever at forsinkelser går utover det som man med rimelighet kan forvente, er det viktig at årsaken(e) kartlegges, og at det tas grep for å sikre at vedtak blir iverksatt innen det som kan forventes som rimelig.

## 4.10 ANBEFALINGER

---

### **Revisjonen anbefaler kommunen å:**

- Vurdere tiltak som i større grad kan sikre at vedtak blir iverksatt uten ugrunnet opphold i henhold til kommunelovens § 13-1.

# 5 RAPPORTERING OM OPPFØLGING AV VEDTAK OG DELEGERT FULLMAKT

*Hvordan rapporterer administrasjonen til folkevalgte organ om oppfølging av vedtak og bruk av delegert fullmakt?*

## 5.1 REVISJONSKRITERIER

---

I dette kapitlet er vi primært opptatt av den formelle tilbakerapporteringen til de folkevalgte som kommunedirektør og administrasjon selv initierer. Det dreier seg om alt fra regelmessige rapporteringer i perioderapporter og årsrapporter til mer spesifikke rutiner for oppfølging av oppfølgingssaker.

### Rapporteringskrav

I henhold til kommunelovens § 14-5 skal kommunedirektøren minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sett i forhold til vedtatt årsbudsjett. Det kommer frem av Sandnes kommune sitt økonomireglement at *«det etter første (30. april) og andre tertial (31. august), legges frem sak om budsjettforbruket så langt i året, samt prognose for resten av året (forventet årsresultat). Vesentlige endringer og uforutsette behov skal omtales i perioderapporten og ved vesentlige avvik skal kommunedirektøren foreslå budsjettjusteringer. Perioderapporten omfatter hele kommunen, inkludert kommunale foretak og vertskommunesamarbeid»*.<sup>16</sup>

Utover det økonomiske rapporteringskravet, er det ingen paragrafer i kommuneloven som sier noe om grad eller omfang av rapportering. I henhold til kommunelovens § 13-1 skal kommunedirektøren *«påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte»*. Kommunedirektøren skal dermed gi tilbakemelding om forhold som har betydning for iverksetting av vedtak, men det foreligger ingen generelle krav til å orientere om oppfølgingen av vedtak som blir iverksatt uten ugrunnet opphold.

I melding 80/09 til formannskapet datert 24.11.2009 ble det vedtatt forslag til rutiner om statusrapportering tilbake til formannskapet. I denne rutinen vektlegges det blant annet at administrasjonen skal rapportere *på «status på fremdrift i vedtatte tekstforslag ifm. gjeldende*

---

<sup>16</sup> [Sandnes kommune - Økonomireglement](#)

økonomiplan», og «status på saker/vedtak behandlet under eventuelt i formannskapet, gjennom kalenderåret».

## Delegering og reglement for Sandnes kommune

I henhold til kommunelovens § 5-3 kan kommunestyret delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av kommuneloven eller annen lov. Delegasjonsreglementet for rådmannen<sup>17</sup> ble vedtatt av Sandnes kommunestyre 21.10.2019 i medhold av kommunelovens § 13-1, og gir kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet. Delegasjonsreglementet gir kommunedirektøren fullmakt (helt eller delvis) til å treffe vedtak i en rekke særlovsbestemmelser som ikke er av prinsipiell betydning. Kommunedirektøren har iht. «videredelegeringsreglement for kommunedirektøren i Sandnes»<sup>18</sup> (vedtatt i 2014 – oppdatert 2022) myndighet til å videredelegere innenfor rammene av delegeringsreglementet.

Det er formannskapet på kommunestyrets vegne, som ivaretar den løpende styring med administrasjonens virksomhet og er det faste utvalget som kommunedirektøren rapporterer virksomhetsdrift og investeringsprogram overfor (iht. fellesreglement for formannskapet, utvalg og nemder § 3). Kommunedirektøren har iht. fellesreglement for formannskapet, utvalg og nemder § 6 en egen plikt til å rapportere for hvert tertial bruk av delegert myndighet til formannskapet, utvalgene og nemdene innen deres arbeidsområder.<sup>19</sup> Kommunedirektøren gir videre tilbakemelding for hvert tertial hvorledes saker utenom den ordinære saksliste som er oversendt administrasjonen for nærmere vurdering, blir behandlet.

I henhold til Sandnes kommune rutiner for behandling av utvalgssaker (jf. [tabell 10 i vedlegg](#)), skal det etter punkt 21 om oppfølgingssaker, «*lages regelmessig en oversikt/ liste over saker som kommer frem under eventuelt eller i forbindelse med saken. Utvalgssekretær sender denne oversikten jevnlig til rådmann/kommunaldirektør for utsjekking av status for effektivering av fattede vedtak. Denne oppfølgingslisten legges fram for de respektive utvalg to ganger årlig*».

### På bakgrunn av gjennomgangen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha systemer og rutiner for rapportering av oppfølging av vedtak og bruk av delegert fullmakt.
- Systemet bør sikre at administrasjonen har oversikt over status i vedtatte saker.

---

<sup>17</sup> Reglementet ble vedtatt før navneendring fra «rådmann» til «kommunedirektør».

<sup>18</sup> [videre-delegeringsreglement-oppdatert-2022.pdf \(sandnes.kommune.no\)](#)

<sup>19</sup> [saksbehandlings-og-delegasjonsreglementet-sandnes-kommune.pdf](#)

## 5.2 FORMER FOR TILBAKERAPPORTERING

---

Det er ikke uten videre enkelt for de folkevalgte å vite status på vedtakene som fattes hvis det ikke er etablert mekanismer for rapportering fra administrasjonen til de politiske organene. Kommunen må ha rutiner og systemer som holder oversikt over de ulike sakene slik at administrasjonen både på eget initiativ og på de folkevalgtes initiativ kan orientere om status i vedtatte saker. I Sandnes kommune er det forskjellige rutiner for tilbakerapportering av vedtak til folkevalgt nivå, avhengig av hvilke «politiske saker» det er snakk om.

I 2009 ble det utformet en rutine for statusrapportering tilbake til utvalg, kommuneplankomiteen og formannskapet. I melding til formannskapet (i sak 80/09) fremkommer det at bakgrunnen for forslaget var at formannskapet ved flere anledninger hadde etterspurt status i pågående saker, samtidig som administrasjonen så et tilsvarende behov for å informere formannskapet. I intervju med rådgiver i kommunedirektørens stab, får vi opplyst at det hovedsakelig er perioderapportene og oppfølgingslistene fra politisk sekretariat som ivaretar rutinen fra 2009. I tillegg til at kommunedirektøren gir formannskapet muntlig informasjon om pågående saker (som protokollføres).

I 2011 ba formannskapet (jf. saksnummer 201001203) om hyppigere rapportering på fokusområdet økonomi, og det ble besluttet at det skulle utarbeides økonomirapporter til formannskapet 2. hver måned. Senere har denne rapporteringen blitt utvidet til en økonomi- og aktivitetsrapport. I dag rapporteres det dermed også om utviklingen i utvalgte tjenesterelatert nøkkeltall, etter politiske prioriteringer som er gjort knyttet til f.eks. ventelister på sykehjemsplass og kommunal bolig, og fristoverholdelse i byutvikling og teknisk, samt status på de kommunale byggeprosjektene.

Utover de rutinemessige rapporteringene, er saksbehandlingssystemet Public 360 et viktig verktøy for å holde oversikt over status i de politiske utvalgssakene. Bruken av Public 360 fordrer at saksbehandlerne og fagdirektørene oppdaterer status ved endring i sakene, og at sakene formelt sett avsluttes når de er ferdigbehandlet. Samlet sett skal kommunens rutiner og systemer sikre at administrasjonen har løpende oversikt over status i oppfølgingen av alle politiske vedtak.

Vi får opplyst i intervju med flere av de ansatte i administrasjonen, at det ikke er fastsatt rutiner for jevnlig rapportering av status i alle politiske vedtak, og at iverksetting og bruk av delegert fullmakt i stor grad er basert på tillit. I intervju med rådgiver i kommunedirektørens stab får vi opplyst at det ikke vil fungert hvis administrasjonen kontinuerlig måtte ha rapportert til de folkevalgte om status i oppfølgingen av alle saker. Det legges til at de folkevalgte kan etterlyse status i saker som de er opptatt av – og at administrasjonen ville fått beskjed fra både folkevalgte og publikum hvis de ikke fulgte opp sakene som vedtatt.

### **Tilbakerapportering på oppfølging av tekstvedtak**

Tekstvedtak gjelder kommunestyrets vedtak i forbindelse med Handlings- og økonomiplanen som legges frem årlig. Etter at sakene er gjennomgått og fordelt av KLG, er det økonomiavdelingen ved budsjett og analyse som har ansvar for å tilrettelegge for at det

rapporteres om status i perioderapporter og årsrapport fra de ansvarlige. Rapportene er tilgjengelig på kommunens nettsider, med et eget punkt med tabell som viser status på tekstvedtakene.<sup>20</sup> Tabellen viser navnet på tekstvedtaket, administrasjonens kommentar/fremdriftsplan, hvem som er ansvarlig for å følge det opp, frister og status (påbegynt, utsatt eller slutført). Årsrapport og perioderapporten legges frem for politisk behandling henholdsvis årlig og minimum to ganger årlig.

### **Tilbakerapportering på oppfølging av utvalgssaker**

Kommunen har ikke faste rutiner om rapportering av vedtak i utvalgssakene. Administrasjonen opplyser at omfanget av utvalgssaker gjør at det ikke vil være hensiktsmessig å rapportere i alle saker, med mindre det dukker opp forhold som vesentlig påvirker oppfølgingen. I intervju med kommunedirektøren får vi opplyst at det *«hadde vært for mye hvis vi skulle gjøre det i alle saker»*. Videre får vi opplyst at det rapporteres i noen utvalgssaker som er av et visst omfang, og at disse legges frem for utvalgene eller kommunestyret i egne orienteringssaker. Andre saker har vedtak som er ren ekspedering f.eks. at reguleringsplan er godkjent eller at tilskudd utbetales.

I tillegg til dette, er det lagt opp til at kommunedirektøren har 15 minutter til orientering i begynnelsen av hvert formannskapsmøte, direktørene rapporterer om status i sine fagutvalg, og de folkevalgte har mulighet til å etterspørre status i utvalgssaker de har spørsmål om. Kommunedirektøren opplyser i intervju at *«den enkleste måten er å spørre. Servicegraden er veldig høy.»* Henvendelsene rettes til kommunedirektør/direktør direkte, eller tas opp i forbindelse med møter. Siden direktørene ikke alltid sitter med oversikt over status i alle sakene, legges det til at administrasjonen foretrekker å få disse spørsmålene i forkant av møtene slik at gis anledning til å sjekke sakene det gjelder, for å gi så gode svar som mulig.

### **Tilbakerapportering på oppfølgingssakene**

I tillegg til oppfølging av tekstvedtak og utvalgssaker, har kommunen etablert rutiner for tilbakerapportering til de folkevalgte om status i de såkalte «oppfølgingssakene». Oppfølgingssakene omfatter administrasjonens oppfølgingsansvar knyttet til interpellasjoner, spørsmål og andre henvendelser som kommer inn under eventuelt, i tillegg til eventuelle vedtak som fattes i forbindelse med orienteringssaker og interpellasjoner.

Som tidligere nevnt blir oppfølgingssakene ført i egne oppfølgingslister som politisk sekretariat fører for hvert utvalg. Når sakene er fulgt opp av administrasjonen og lagt frem for folkevalgt organ, kvitteres sakene ut av oppfølgingslisten (med møtedato og saksnummer). Hvis det foreligger enkeltforhold som må følges ytterligere opp etter svar, vil sakene bli stående øverst med rød skrift som påminnelse til direktørene. Vi får opplyst i intervju med politisk sekretariat, at

---

<sup>20</sup> [Sandnes kommune - Status tekstvedtak](#)

oppfølgingslistene nå kun legges fram én gang hvert år (i motsetning til to ganger jf. rutinen i Arkivplan), og at dette som regel skjer i det første møtet etter nyttårsskiftet.

### **Tilbakerapportering på delegert fullmakt**

I delegasjonsreglementet for Sandnes kommune står det følgende om kommunedirektørens plikt til å rapportere om bruk av delegert fullmakt:

*Kommunedirektøren rapporterer for hvert tertial bruk av delegert myndighet til formannskapet, utvalgene og nemndene innen deres arbeidsområder.*

*Kommunedirektøren gir videre tilbakemelding for hvert tertial hvorledes saker utenom den ordinære saksliste som er oversendt administrasjonen for nærmere vurdering, blir behandlet.*

Etter intervju med både rådgivere, saksbehandlere og direktører i administrasjonen – er svarene rundt tilbakerapportering om bruk av delegert fullmakt preget av en del usikkerhet. Delegasjons- og videredelegeringsreglementet til kommunen omfatter alle utvalgene, blant annet et eget reglement som omtaler «*reglement for fastsettelse av arbeidsområde og delegering av avgjørelsesmyndighet for utvalg for oppvekst*» (vedtatt 21.10.2019).

På et generelt spørsmål om rapportering på oppfølging av vedtak og bruk av delegert fullmakt svarer direktør for oppvekst at, «*vi legger fram en del saker til orientering (...) Rapporterer fast på barnevern. Årsmelding og resultatvurdering på alle virksomheter. Kvalitetsmelding på skole*».

Rådgiver i kommunedirektørens stab svarer at rapporteringsplikten ivaretas gjennom tertialvise rapporter og virksomhetenes årsrapporter. Tertialrapporten omfatter ikke samtlige vedtak gjort med hjemmel i delegasjonsreglementet, men er avgrenset til de delegasjonsvedtakene som de folkevalgte ønsker å ha særlig fokus på. De enkelte utvalgene kan også be om utvidet rapportering innenfor sine fagfelt. Utvalg for byutvikling får f.eks. rapporter over delegerte klagesaker fra byggesak.

På spørsmål om hva som er de viktigste rutineene for tilbakerapportering om bruk av delegert fullmakt, svarer kommunedirektøren at «*delegeringsreglementet vedtas i starten av hver valgperiode. Dette følges opp. Der det fattes egne, tidsbegrensa delegasjonsvedtak, for eksempel under Covid, ordførers sommerfullmakt osv. rapporteres det tilbake i egen sak til kommunestyret*».

## **5.3 TILBAKEMELDING FRA DE FOLKEVALGTE**

---

De folkevalgte mener at administrasjonens rapportering om oppfølging av vedtak må tilpasses viktighetsgraden. I likhet med administrasjonen, hevder de at det ville være for mye å rapportere om alt som foregår, men noen etterlyser flere statusoppdateringer i utvalgene.

Det har ikke blitt gitt en entydig tilbakemelding på hva de folkevalgte opplever som den viktigste tilbakerapporteringen, men både års-, perioderapportering, oppfølgingslistene og oppfølgingen av

direkte henvendelser i enkeltsaker trekkes frem som viktige. Videre oppleves det som nyttig at kommunedirektør og fagdirektørene gis mulighet til å orientere om status innledningsvis i henholdsvis formannskapsmøtene og utvalgsmøtene.

Hvis de folkevalgte ønsker å undersøke hva som er status i oppfølging av en sak som de er opptatt av, får vi opplyst at de ofte henvender seg til kommunedirektør eller fagdirektør direkte, eller stiller spørsmål i et av utvalgsmøtene. Vi får opplyst at de folkevalgte opplever å få gode svar på disse henvendelsene. I flere av intervjuene får vi tilbakemelding om at det er viktig at de folkevalgte går gjennom kommunedirektøren (herunder ledergruppen eller den enkelte fagdirektør), og ikke til den enkelte saksbehandler hvis de ønsker informasjon fra administrasjonen.

I intervju med direktør for oppvekst, opplyses det at spørsmål som sendes inn fra folkevalgte, blir svart ut i utvalgsmøtene slik at alle er kjent med svaret som kommer. I forbindelse med HØP, opplyser kommunedirektøren at administrasjonen er opptatt av å informere alle med svarnotat. Det vil si at hvis en kandidat eller et parti stiller et spørsmål – så sendes svaret ut til alle, slik at alle sitter på de samme opplysningene.

Når det kommer til rutinene for rapportering knyttet til de forskjellige sakstypene, påpekes det at det er forskjell på rapporteringen. De folkevalgte opplever at det gis en tett rapportering knyttet til tekstvedtakene i HØPen i forbindelse med års- og perioderapporter – og at dette er den «*store tilbakemeldingen*» fra administrasjonen. Tilsvarende opplever de folkevalgte god rapportering når det kommer til oppfølgings sakene, som enten legges frem som egne utvalgs-/orienteringssaker eller rapporteres på gjennom oppfølgingslistene.

Vi får videre opplyst at et annet viktig ledd i rapporteringen til de folkevalgte skjer gjennom formøter som avholdes én uke før alle kommunestyre-, formannskaps-, og utvalgsmøter. Formøtene er et møte mellom politisk og administrativ ledelse for å gjennomgå sakslisten, gjøre avklaringer og ta opp andre praktiske ting. Før kommunestyre- og formannskapsmøtene møter ordfører, varaordfører, kommunedirektør og leder for politisk sekretariat. I utvalgsmøtene møter utvalgsleder, nestleder og fagdirektør for en tilsvarende gjennomgang.

I intervju med ordfører, opplyses det at gjennomføres faste møter med kommunedirektøren hver 14. dag. I tillegg til dette er det en løpende dialog mellom ordfører og kommunedirektør hvor det gjøres avklaringer, og hvor det gis anledning til å ta opp utfordringer med oppfølgingen av saker (f.eks. i saker som er mer komplekse enn administrasjonen forutså). Rådgiver i kommunedirektørens stab opplyser at det er ordfører som i helt spesielle tilfeller tar dette videre med gruppelederne i kommunestyret for så å melde tilbake til administrasjonen. Dette kan dreie seg om fremdrift i store og krevende saker som angår flere politiske utvalg.

Vi får videre opplyst at noen av tjenesteområdene i kommunen har opparbeidet egne rapporteringsrutiner som er tilpasset sine utvalg. I utvalg for oppvekst begynner alle møtene med en orientering fra direktør for oppvekst, skolesjef og barnehagesjef, hvor de kan informere om arbeid som pågår, skal begynnes på, eller som er ferdigstilt. Utvalgsleder for oppvekst opplyser at



*«denne type tilbakemeldinger er veldig konstruktive, og gir oss et bedre innblikk i hva som også jobbes med på huset».*

På spørsmål om de ulike formene for tilbakerapportering er tilstrekkelige, skriver utvalgslederen, *«Til en viss grad, jeg har sett eksempler fra andre utvalg hvor det lages «oppdaterings»-notat månedlig / annenhver måned som blir sendt ut til utvalgsmedlemmer hvor man typisk kan ta med oppstart av prosjekter, arbeid som pågår. Dette kan bidra til å øke den politiske interessen for prosjekter og utvikling innenfor utvalgets fagområder. Dette tror jeg vil være en positiv styrkning både for administrasjon og politikere».*

I intervju med ordfører, mener vedkommende at graden av rapportering er tilstrekkelig, men at det *«kommer an på hvilke saker det er og hvor viktige de er. Det er personavhengig hva som er tilstrekkelig selvfølgelig. Har litt med erfaring og. For eksempel vil en ny ordfører ha større behov for rapportering».*

Tilbakemeldingen er illustrerende for at noen av de folkevalgte er tilfreds med nåværende rapportering, mens noen etterlyser mer. En av gruppelederne, etterlyser i likhet med utvalgsleder for oppvekst, at det gis flere fortløpende statusoppdateringer i utvalgene, *«Det hadde ikke kostet mye ressurser for administrasjonen og hadde gjort at politikerne hadde hatt større mulighet til å følge med fortløpende».*

Det må understrekes at tilbakemeldingene vi har fått om forbedringspunkter ikke peker i unison retning. Dette kan gjenspeiles av et av utvalgsmedlemmene i utvalg for oppvekst som sier at, *«det er ganske krevende å følge med på alt, men kan ikke se det kan gjøres så mye lettere. Det ER komplisert».*

## 5.4 VURDERINGER

---

Hovedkonklusjonen er at Sandnes kommune har etablert systemer og rutiner for rapportering og bruk av delegert fullmakt, men at rutinene i varierende grad etterleves i praksis.

Kommunedirektøren rapporterer til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter minst to ganger årlig i perioderapporter i henhold til kommunelovens § 14-5. I periode- og årsrapporten rapporteres det rutinemessig om status i tekstvedtakene som fattes i forbindelse med behandlingen av HØP.

I henhold til kommunelovens § 13-1 skal kommunedirektøren gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket. Det er ikke presisert hvor stort et avvik må være før det utløser rapporteringsplikten etter § 13-1. Hva som ligger i *«faktiske eller rettslige forhold»* og *«sentral betydning»* vil heller ikke alltid være en tydelig definert størrelse, og en vurdering som bør gjøres i samråd med de folkevalgte i tilfeller der det skulle oppstå tvil. Tilbakemeldingen fra de folkevalgte tyder på at administrasjonen melder tilbake i sakene det gjelder, og at man har funnet en balanse som ivaretar rapporteringsplikten i disse sakene.

I kommunens rutiner for behandling av utvalgssaker, skal det etter punkt 21 lages regelmessige lister over saker som kommer frem under eventuelt eller i forbindelse med saken. Disse «oppfølgingslistene» skal etter rutinen legges fram for de respektive utvalg to ganger årlig. Opplysninger fra administrasjonen tyder på at denne rutinen tidligere har blitt fulgt, men at politisk sekretariat nå kun legger listene frem for hvert utvalg én gang årlig.

I henhold til delegasjonsreglementet, har administrasjonen en plikt til å rapportere om vedtak som blir fattet med hjemmel i delegasjonsreglementet. Rapporteringsplikten ivaretas gjennom tertialvise rapporter. Tertialrapporten omfatter ikke samtlige vedtak gjort med hjemmel i delegasjonsreglementet, men er avgrenset til de delegasjonsvedtakene som de folkevalgte ønsker å ha særlig fokus på.

Det kan fremstå som om kommunen har en generell utfordring med rutineene knyttet til forholdet mellom administrasjon og politikk. Tilbakemeldinger vi har fått tyder på at kommunen har innarbeidet en arbeidspraksis basert på rutineene, men at dette har blitt en institusjonalisert og uskreven arbeidsform – i stedet for at de ansatte forholder seg til kommunens nedskrevne rutiner. Utfordringen er dermed ikke mangel på nedskrevne rutiner, men mangel på oppdaterte rutiner og etterlevelse av rutiner.

Vår anbefaling er at administrasjonen gjennomgår både rutiner og arbeidspraksis for å sikre samsvar, og at kommunen enten rapporterer i henhold til egne rutiner, eller endrer rutineene i tråd med gjeldende praksis.

## 5.5 ANBEFALINGER

---

### **Revisjonen anbefaler kommunen å:**

- Enten å sikre at oppfølgingslistene legges frem for de respektive utvalg to ganger årlig i henhold til kommunens rutiner, eller endre rutineene i tråd med gjeldende praksis, dvs. at oppfølgingslistene legges frem én gang i året.

# 6 DE FOLKEVALGTE SIN ARBEIDSSITUASJON

*Hvordan fungerer de folkevalgtes arbeidssituasjon? (Møtestruktur, saksmengde, tidsfrister, økonomiske kompensasjoner, teknisk/praktisk støtte).*

## 6.1 REVISJONSKRITERIER

---

En forutsetning for et velfungerende lokaldemokrati, er at de folkevalgte har en arbeidssituasjon som gjør de i stand til å forvalte sine verv på en god måte. Antall møter, lengden på møter, saksomfang og hvor mye det går med til behandling – kan variere i betydelig grad fra kommune til kommune.

Det er få lokalpolitikere som lever av politikken, og selv om det eksisterer ordninger for godtgjørelse og frikjøp fra arbeidstimer – er de aller fleste av kommunestyrets medlemmer i ordinære jobber. Både økonomiske forhold, saksmengde, tilrettelegging og bruk av tid – er alle faktorer som vil kunne påvirke de folkevalgte sin arbeidssituasjon spesielt, og forholdet mellom politikk og administrasjon generelt.

I dette kapittelet har vi utledet revisjonskriterier basert på økonomiske kompensasjoner. På grunn av at det i liten grad eksisterer formelle krav til møtestruktur, saksmengde, teknisk/praktisk støtte – er tilbakemeldinger og funn knyttet til disse oppsummert i en bolk til slutt. Tidsfrister er tidligere omtalt og vurdert i kapittel 4, men blir også omtalt til slutt i dette kapittelet.

### **Rettigheter og plikter for folkevalgte**

I kommunelovens kapittel 8 omtales rettigheter og plikter for folkevalgte. I henhold til kommunelovens § 8-3, har den med kommunalt tillitsverv krav på å få dekket utgifter og økonomisk tap. Dette innebærer godtgjøring for reiser i forbindelse med vervet, krav på å få dekket utgifter i forbindelse med vervet (opp til et visst beløp per dag), og krav på erstatning for tap av inntekt i forbindelse med vervet (opp til et visst beløp per dag).

I henhold til § 8-4 har den med kommunalt tillitsverv krav på godtgjøring for sitt arbeid, og det er kommunestyret som selv gir forskrift til slik godtgjøring. I henhold til § 8-5 knyttet til godtgjøring ved frikjøp, kan kommunestyret selv bestemme at folkevalgte som frikjøpes, skal motta én fast godtgjøring i stedet for dekning av tapt inntekt etter § 8-3 tredje ledd og arbeidsgodtgjøring etter § 8-4. Reglene overlater til den enkelte kommune å bestemme størrelsen på ulike godtgjøringsordninger. Det er kommunestyret som har myndighet til å fastsette godtgjørelsen, og fra og med den nye kommuneloven må bestemmelser om dette fastsettes i forskrifts form.

Godtgjørelse for folkevalgte i Sandnes kommune reguleres av egen lokal forskrift, jf. forskrift om økonomisk godtgjørelse for folkevalgte, Sandnes kommune, Rogaland (FOR-2019-10-21-

1531).<sup>21</sup> Dagens forskrift ble opprinnelig vedtatt i begynnelsen av inneværende kommunestyreperiode 21. oktober 2019, med endringer vedtatt av kommunestyret 22. juni 2020. Forskriften regulerer økonomisk godtgjørelse etter kommunelovens regler (§§ 8-3 og 8-4), økonomisk godtgjørelse for arbeid, dekning av utgifter og økonomisk tap, frikjøpsordning og pensjonsordning.

Det følger av dagens reglement for formannskapet under arbeidsområde at: *«formannskapet har ansvar for kommunens saksbehandlings- og delegasjonsreglement og forskrift om godtgjørelse for folkevalgte. Formannskapet kan i forbindelse med utarbeidelse av slike reglementer nedsette arbeidsutvalg etter kommuneloven § 5-1»*. Det følger av kommuneloven § 5-14 at kommunestyret selv skal vedta reglement for delegering og innstilling innen 31. desember året etter at kommunestyret ble konstituert.

I sak 39/22 til formannskapet datert 09.05.2022, ble det vedtatt at: *«Det opprettes et arbeidsutvalg bestående av fem folkevalgte med ordfører som leder. Utvalgets mandat er å utarbeide oppdatert saksbehandlings- og delegasjonsreglement samt godtgjøringsreglement for folkevalgte for neste kommunestyreperiode. Forslaget skal behandles av formannskapet før utløpet av dagens kommunestyreperiode»*.

I samråd med ordfører innkalte sekretariatet til første møte i arbeidsutvalget mandag 3. oktober 2022 hvor kommunens forskrift om godtgjørelse for folkevalgte var satt opp som tema. I henhold til grunnlagsdokumentet (jf. notat 1/22, datert 23.09.22) som ble utarbeidet i forkant av møtet, skal *«godtgjøring og annen økonomisk kompensasjon de folkevalgte har rett til sikre folkevalgtes arbeidsvilkår, og bidra til bredest mulig rekruttering. Godtgjørelsen bør være god nok til at tilstrekkelig mange er i stand til å avse tid og krefter til å ivareta sitt verv på en god måte»*.

#### **På bakgrunn av gjennomgangen har vi utledet følgende revisjonskriterier:**

- Formannskapet har ansvar for kommunens saksbehandlings- og delegasjonsreglement og forskrift om godtgjørelse for folkevalgte. Formannskapet kan ifm. utarbeidelse av slike reglementer nedsette et arbeidsutvalg.
- Kommunen skal ha et system for:
  - o Godtgjørelse av arbeid knyttet til møter og lederverv og skal dekke alle de oppgaver som er knyttet til det aktuelle vervet.

## **6.2 REGLER FOR ØKONOMISK GODTGJØRING**

---

De folkevalgte er ikke arbeidstakere og har derfor i utgangspunktet ikke lønn, og er ikke omfattet av kommunens vanlige regler om arbeidstid og feriebestemmelser. De folkevalgte har imidlertid

---

<sup>21</sup> [Forskrift om økonomisk godtgjørelse for folkevalgte, Sandnes kommune, Rogaland - Lovdata](#)

rett til godtgjøring etter kommuneloven. Som nevnt innledningsvis, er de konkrete bestemmelsene knyttet til økonomisk godtgjøring hjemlet i lokal forskrift (jf. FOR-2019-10-21-1531).

Kommunestyret har relativt stort handlingsrom til å fastsette størrelsen på godtgjørelsen, og innretningen på denne. Kommunestyret kan f.eks. velge å bruke ressursene til folkevalgte på å styrke møtegodtgjørelsen som «alle» folkevalgte får når de deltar som medlemmer av kommunestyre, formannskapet eller råd og utvalg. Eller kommunestyret kan velge å bruke ressurser på å styrke ulike frikjøpsordninger f.eks. for gruppelederne.

I henhold til bestemmelsene i lov og forskrift, kan man skille mellom ulike former økonomisk godtgjøring:

- En type **godtgjøring** knytter seg til å **dekke utgifter og tap** som det folkevalgte vervet innebærer. Reisegodtgjørelse er et eksempel på dette, og godtgjøring for tapt arbeidsfortjeneste. (F.eks. dagens forskrift § 2-2 om dekning av utgifter og økonomisk tap etter kommuneloven § 8-3)
- En annen hovedtype godtgjøring er **arbeidsgodtgjøring** som vil si godtgjøring for vervet som folkevalgte. (F.eks. dagens forskrift § 2-1 om godtgjørelse for arbeid etter kommuneloven § 8-4, f.eks. møtegodtgjørelse.)
- Kommuneloven åpner også for en type godtgjøring i form av **frikjøp** istedenfor de nevnte godtgjørelsene knyttet til tapt arbeidsfortjeneste og arbeidsgodtgjøring. (F.eks. dagens forskrift § 5-4 om frikjøp til faste medlemmer av formannskapet.)
- I tillegg til disse tre nevnte godtgjøringsordningene er i dag også ettergodtgjøring lovfestet i kommuneloven. (F.eks. dagens forskrift § 8 bokstav g om rett til **ettergodtgjørelse** i visse tilfeller for folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse.)
- Kommuneloven inneholder også bestemmelser om rett til pensjon, sykepenger og rettigheter ved yrkesskade og permisjonsrettigheter jf. kommuneloven § 8-7 – 8-10. Disse er fulgt opp i dagens forskrift om godtgjøring.

## 6.3 DAGENS ORDNING

---

I henhold til forskrift om økonomisk godtgjørelse for folkevalgte i Sandnes kommune (FOR-2019-10-21-1531) er hovedpunktene i dagens ordning som følger:

- Godtgjørelse for arbeid er knyttet til møter og lederverv og skal dekke alle de oppgaver som er knyttet til det aktuelle vervet. I forhold til godtgjørelse for arbeid (arbeidsgodtgjørelse) skiller retningslinjene mellom godtgjørelse for enkelt verv, ledergodtgjørelse og møtegodtgjørelse. I tillegg har Sandnes kommune egen frikjøpsordning.

- Ledergodtgjørelse og møtegodtgjørelse skal hvor annet ikke fremgår av retningslinjene beregnes på grunnlag av en faktor M som til enhver tid skal utgjøre 0,061% av ordførerens lønn – ikke fratrukket kr. 100.000, - men fratrukket 5% av beregnet M – avrundet til nærmeste tikkone. Faktor M utgjør fra og med 1. mai 2022 kr. 750,-.
- Det er i retningslinjene egne regler i forhold til dekning av utgifter og økonomisk tap etter kommuneloven § 41, f.eks. reiseutgifter og tap i arbeidsinntekt.
- Honorar/ godtgjørelse for enkelt verv har:
  - Ordfører og varaordfører
  - Gruppeleder i kommunestyret
  - Leder/ nestleder for hovedutvalg/ kommuneplanutvalget
  - Leder i by- og samfunnsutvikling
  - Leder/nestleder for kontrollutvalget
  - Lederne/nestlederne/sekretærene for områdeutvalgene og områdeutvalgenes fellesråd
  - Leder/nestleder (styreleder) for de kommunale foretakene
  - Leder/ nestleder for andre folkevalgte organer
- Gruppeledere, ledere for hovedutvalgene/ kommuneplanutvalget kan velge frikjøp.
- Medlemmer av folkevalgte organer får enten fast årlig møtegodtgjørelse (formannskapet/ styrer kommunale foretak) eller møtegodtgjørelse pr møte beregnet ut fra faktor M.
- Sandnes kommune har frikjøpsordning for gruppeledere i kommunestyret, ledere for hovedutvalgene og leder av kommuneplanutvalget og frikjøp av valgfri person for partiet, samt frikjøp av faste medlemmer av formannskapet.<sup>22</sup>

### **Ordførers godtgjørelse**

I Sandnes kommune blir bestemmelsene knyttet til økonomisk godtgjørelse for de folkevalgte, beregnet ut fra ordførers lønn. I henhold til § 3-1 i lokal forskrift får ordfører «*godtgjørelse for 1/1 stilling tilsvarende 85 % (avrundet til nærmeste hundrekroner) av hva en statsråd får i godtgjørelse (...) Ordførers godtgjørelse justeres automatisk og med samme virkningstidspunkt som den årlige justeringen av en statsråds godtgjørelse.*» Stortinget vedtok 15. juni 2022 at statsråder skal ha kr 1 518 999,- i godtgjørelse.

---

<sup>22</sup> Notat 2/22 til møte i arbeidsutvalget 28.11.2022. «Grunnlagsdokument for drøfting – Arbeidsgodtgjørelse og godtgjøring ved frikjøp for folkevalgte i Sandnes»

I sak 83/20 den 22. juni 2020 fattet kommunestyret vedtak om å redusere godtgjørelsen til folkevalgte pga. covid-19 og en usikker økonomisk situasjon. Ordfører fikk sin lønn redusert med kr 100 000,-, og andre godtgjørelser til de folkevalgte ble redusert med 5 prosent. I sak 90/22 til kommunestyret i september 2022, ble det vurdert om den «nye ordningen» skulle beholdes, eller om vedtaket av 22. juni 2020 skulle oppheves. Den «nye ordningen» ble vedtatt med 25 mot 24 stemmer. Per dags dato er ordførers godtgjørelse kr 1 191 100,-, og faktor M er på kr 750,- (jf. tabell 6).

*Tabell 6. Dagens ordning sammenlignet med «gammel ordning» (dvs. før kommunestyrets vedtak av 22. juni 2020) for ordfører, varaordfører, faktor M og frikjøp for folkevalgte. Gjeldende ordning er uthevet.*

	<i>Ordfører</i>	<i>Varaordfører</i>	<i>Frikjøpte 100 %</i>	<i>Faktor M</i>
<b>Ny godtgjørelse pr. 01.05.22 etter dagens forskrift</b>	<b>1.191.100</b>	<b>981.236 + 5 uker ordførergodtgjørelse.</b>	<b>919.909 + møtegodtgjørelse.</b>	<b>750,-</b>
Ny godtgjørelser pr. 01.05.22 etter «gammel ordning»	1.291.100	1.032.880 + 5 uker ordførergodtgjørelse.	968.325 + møtegodtgjørelse.	790,-

Kilde: Sandnes kommune.

## 6.4 MØTEGODTGJØRELSE OG FRIKJØPSORDNINGEN

I Sandnes kommune sine retningslinjer for økonomisk godtgjørelse til folkevalgte utbetales variabel møtegodtgjørelse etter faktor M, som pr. 01.05.2022 er kr. 750,-. Faktor M er 0,061 % av ordførers lønn og justeres samtidig med denne. [Tabell 12 og 13 under vedlegg](#) viser henholdsvis møtegodtgjørelse for gruppeledere, utvalgsledere og -nestledere, og møtegodtgjørelse for medlemmer og varamedlemmer i politiske utvalg i Sandnes kommune.

For eksempel er møtegodtgjørelsen for et fast medlem av kommunestyret i Sandnes på M (750) x 3 og tilsvarer kr 2 250,- per møte. Det betyr at hvis en representant møter i ni ordinære kommunestyremøter i året, vil dette utgjøre en samlet godtgjørelse på kr 20 250,-.

### Godtgjøring ved frikjøp

I kommuneloven § 8-5 om godtgjøring ved frikjøp heter det at: «Kommunestyret (...) kan selv bestemme at folkevalgte som frikjøpes, skal motta en fast godtgjøring i stedet for dekning av tapt inntekt etter § 8-3 tredje ledd og arbeidsgodtgjøring etter § 8-4».

Bestemmelsen er ny i kommuneloven fra 2018 og bestemmelsen er ment å ta opp i seg en praksis i større kommuner hvor en har valgt å fastsette en total godtgjøring for folkevalgte som da blir såkalt frikjøpte. Det kommer frem av forarbeidene til ny kommunelov at utvalget som foreslo ny

lov la til grunn at ordningene i kommuner med ulike former for frikjøp ikke var helt i tråd med den gamle kommunelovens rammer.

Med «frikjøp» i loven menes at det avtales med en folkevalgt at vedkommende tar seg helt eller delvis fri fra sitt ordinære arbeid for å ivareta vervet som folkevalgt. Bestemmelsen legger opp til at det fastsettes en total felles godtgjøring som da skal omfatte både arbeidsgodtgjøring og erstatning for tapt inntekt i stedet for at det fastsettes separat erstatning for inntektstap etter § 8-3 tredje avsnitt og arbeidsgodtgjøring etter § 8-4. Rett til frikjøp er det bare kommunestyre som kan gi, og dagens frikjøpsordning er hjemlet i lokal forskrift om økonomisk godtgjørelse for folkevalgte kapittel fem (jf. §§ 5-1 til 5-4).

I nåværende periode har Sandnes kommune en frikjøpsordning for gruppeledere i kommunestyre, ledere for hovedutvalgene, leder av kommuneplanutvalget, faste medlemmer av formannskapet og frikjøp av valgfri person for partiet. Frikjøpsordningen i kommunen er innrettet slik at frikjøpet i tid blir godtgjort med 75% av ordførers lønn (ikke fratrukket kr. 100.000, - men fratrukket 5% av beregnet frikjøpsbeløp) og hvor 20% frikjøp i tid utgjør en dag frikjøp og frikjøps godtgjørelsen er da 15% av ordførers lønn (ikke fratrukket kr. 100.000, - men fratrukket 5% av beregnet frikjøpsbeløp). Tabell 7 viser totalt frikjøp per parti, og hvor mye det med dagens ordning utbetales til frikjøp hvert år (sammenlignet med «gammel ordning» og lønnsjusteringen før 01.05.2022).<sup>23</sup>

Under dagens ordning får en folkevalgte er 100% frikjøpt kr. 919 909,-. Dette er ut fra 75% av ordførers lønn (ikke fratrukket kr. 100.000, - men fratrukket 5% av beregnet frikjøpsbeløp). I tillegg kan den folkevalgte motta visse former for arbeidsgodtgjørelse (møtegodtgjørelse). I arbeidsutvalgets notat 2/22, beskrives ordningen «som god både isolert sett og sammenlignet med ordfører/ varaordførers godtgjørelse».

Tabell 7. Dagens ordning sammenlignet med «gammel ordning» (dvs. før kommunestyrets vedtak av 22. juni 2020) for frikjøp av folkevalgte per parti. Gjeldende ordning er uthevet.

Totalt frikjøp pr. parti:	Pr. 30.04.2022, pr. år	Pr. 01.05.2022 dagens ordning, pr. år	Pr. 01.05.2022 etter «gammel ordning», pr. år
Ap 270 %	2.305.805	<b>2.483.754</b>	2.614.478
Frp 230 %	1.964.205	<b>2.115.791</b>	2.227.148
H 190 %	1.622.604	<b>1.747.827</b>	1.839.818
FP 110 %	939.402	<b>1.011.890</b>	1.065.158
Krf 100 %	854.002	<b>919.909</b>	968.325
Sp 110 %	939.402	<b>1.011.890</b>	1.065.158

<sup>23</sup> Grunnen til at «gammel ordning» er tatt med i beregningen, er at det har vært flere diskusjoner knyttet til om det vedtatte kuttet i godtgjørelsen ifm. covid-19 skal oppheves. Dette er også ett av punktene som det nedsatte arbeidsutvalget skal vurdere ifm. av revidering av både delegasjonsreglementet og lokal forskrift om økonomisk godtgjørelse.



<i>MDG 90 %</i>	<i>768.602</i>	<b><i>827.918</i></b>	<i>871.493</i>
<i>SV 80 %</i>	<i>683.202</i>	<b><i>735.927</i></b>	<i>774.660</i>
<i>V 50 %</i>	<i>427.001</i>	<b><i>459.955</i></b>	<i>484.163</i>
<i>Rødt 50 %</i>	<i>427.001</i>	<b><i>459.955</i></b>	<i>484.163</i>
<i>Totalt: 1.280 %</i>	<i>10.391.226</i>	<b><i>11.774.996</i></b>	<i>12.394.564</i>

## 6.5 ARBEIDSUTVALGET

Det er formannskapet som har kommunens saksbehandlings- og delegasjonsreglement, og forskrift om godtgjørelse for folkevalgte som arbeidsområde. I 2022 nedsatte formannskapet i Sandnes kommune et arbeidsutvalg som skal utarbeide oppdatert saksbehandlings- og delegasjonsreglement samt godtgjørelsesreglement for folkevalgte for neste kommunestyreperiode (2023-2027). Ny forskrift om økonomisk godtgjørelse for folkevalgte skal behandles av formannskapet og dagens kommunestyre, med virkning for kommende kommunestyreperiode, jf. dagens forskrift § 8 bokstav c.<sup>24</sup>

Tabell 8. Medlemmer i arbeidsutvalget.

Medlemmer	Varamedlemmer
<i>Stanley Wirak (Ap)</i>	<i>Annelin Tangen Mjølne (Ap)</i>
<i>Pål Morten Borgli (Frp)</i>	<i>Tore Andreas Haaland (Frp)</i>
<i>Kenny Rettore (H)</i>	<i>Inger Klippen (H)</i>
<i>Oddny Helen Turøy (Krf)</i>	<i>Christian Riska (Krf)</i>
<i>Laila Espedal (Sp)</i>	<i>Håvard Tønning Austvoll (Sp)</i>

Kilde: Sandnes kommune

Kommunestyre har som tidligere nevnt et stort handlingsrom til å fastsette arbeidsgodtgjøring og frikjøp slik det selv vil. I grunnlagsdokumentet til arbeidsutvalget legges det til grunn at et naturlig utgangspunkt ved fastsettelse av begge ordninger – er at de fremstår som rimelige for folk flest, og at de representerer godtgjøring for arbeid. Arbeidsutvalget må også ta hensyn til at det i forbindelse med behandlingen av handlings- og økonomiplanen 14.12.2020 ble vedtatt innsparing på 2 millioner kroner i 2023 og 2024 knyttet til politisk virksomhet. Kommunestyret har handlingsrom til å spare inn dette beløpet på utvalgsstruktur, og arbeidsgodtgjørelse og frikjøp hvis ønskelig.

Både arbeidsutvalgets og sekretariatet har i notat av 23. september 2022 og notat av 18. november 2022, reist en rekke problemstillinger som arbeidsutvalget skal eller bør ta stilling til. Problemstillingene er blant annet knyttet til om vedtatt reduksjon av godtgjørelse i 2020 skal

<sup>24</sup> Notat 3/22 til møte i arbeidsutvalget 30.01.23.

oppheves, om størrelsen på godtgjørelse og frikjøp skal endres, og om møtene i kommunestyret skal flyttes til dagtid.

I notat 3/22 til møte i arbeidsutvalget 30.01.2023, vises det til en oppsummering av hvilke problemstillinger arbeidsutvalget har tatt stilling til, og hvilke problemstillinger som fremdeles har behov for avklaringer. En liste over punktene er oppsummert i tabell 9.

Tabell 9. Oppsummering av hvilke problemstillinger arbeidsutvalget har eller skal ta stilling til per. Januar 2023.

Nr.	Vurdering	Status
1.1	Bør godtgjørelsen til varaordfører justeres (ferie)?	Arbeidsutvalget ønsker ikke å fjerne særbestemmelsen knyttet til at varaordfører godtgjøres tilsvarende ordfører i fem uker i løpet av året.
1.2	Bør godtgjørelsesforskriften justeres slik at reduksjon vedtatt i juni 2020 fjernes?	Arbeidsutvalget ønsker at dagens reduksjon på godtgjørelse til de folkevalgte fjernes, slik at reduksjonen av ordførers godtgjørelse på kr 100 000,- samt reduksjon i øvrig godtgjørelse på 5% oppheves.
1.3	Bør godtgjørelse (møtegodtgjørelse) for utvalgsledere justeres?	Arbeidsutvalget ønsker at utvalgsledere i likhet med ordfører og varaordfører – og ut fra intensjonen bak frikjøp – ikke skal få arbeidsgodtgjørelse (møtegodtgjørelse) i tillegg til frikjøp.
1.4	Bør godtgjørelsesforskriften justeres slik at medlemmer av valgstyre og valgnemd ikke mottar møtegodtgjørelse hvis de er frikjøpte?	Arbeidsutvalget ønsker at det tas inn i godtgjørelsesforskriften at medlemmer av valgstyret – som når møtene avholdes er frikjøpte – ikke skal motta møtegodtgjørelse for valgstyremøte.
1.5	Justeringer av godtgjørelsesforskriften pga. endring av praksis eller uklar ordlyd.	Sekretariatet har merket behov for en del mindre justeringer i forskriften i tråd med praksis. Arbeidsutvalget har ingen innvendinger mot dette.
Nr.	Vurdering	Status
2.1	Er det behov for presisering i ettergodtgjørelses bestemmelsene for ordfører/varaordfører og folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse?	Gjenstående vurdering (jf. notat 1/22)
2.2	Er det behov for å presisere i forskriften hva som menes med å ha vervet som sin hovedbeskjeftigelse?	Gjenstående vurdering (jf. notat 1/22)
2.3	Bør en vurdere en øvre grense for reiseutgifter?	Gjenstående vurdering (jf. notat 1/22)
Nr.	Vurdering	Status
3.1	Arbeidsutvalget bes vurdere å foreslå en justering av forskriftsteksten i forskriften § 5-1 slik at meningsholdet blir klarere.	Gjenstående vurdering (jf. notat 2/22)

3.2	Vurdere om behov for å lage mer presis regel om hvem som skal få møtegodtgjørelse.	Gjenstående vurdering (jf. notat 2/22)
3.3	Er det behov for å foreta en vurdering av særbestemmelsene om møtegodtgjørelse i enkelttilfeller/spesielle tilfeller?	Gjenstående vurdering (jf. notat 2/22)
<b>Nr.</b>	<b>Vurdering</b>	<b>Status</b>
4.1	Skal det gis en fast godtgjørelse til kommunestyremedlemmene og kommunestyremøter på dagtid – kostnader.	Øvrige avklaringer
4.2	Skal en flytte kommunestyremøtene på dagtid?	Øvrige avklaringer
4.3	Skal størrelsen på frikjøpet reduseres?	Øvrige avklaringer
4.4	Skal en foreta endringer av frikjøpsordningen for gruppeledere i kommunestyret?	Øvrige avklaringer
4.5	Skal en forta endring av at gruppelederne som mottar frikjøp får møtegodtgjørelse i tillegg?	Øvrige avklaringer
4.6	Skal en forta endringer i frikjøpsordningen for å vitalisere politisk virksomhet?	Øvrige avklaringer
4.6.1	Skal en endre dagens godtgjørelsesforskrift slik at folkevalgte som mottar frikjøp likebehandles med ordfører/varaordfører når det gjelder å motta møtegodtgjørelse?	Øvrige avklaringer
4.6.2	Skal en endre dagens godtgjørelsesforskrift slik at frikjøpsordningen for gruppelederne i kommunestyre kun kan brukes på gruppeledere?	Øvrige avklaringer
4.6.3	Skal en endre dagens godtgjørelsesforskrift slik at valgfritt frikjøp kun kan brukes på partiets medlemmer/varamedlemmer av kommunestyret? Skal andelen frikjøp fordeles på færre enn i dag?	Øvrige avklaringer

## 6.6 SYNSPUNKTER PÅ KOMPENSASJONEN

Tilbakemeldingen fra de folkevalgte er at den økonomiske kompensasjonen som gis til politisk ledelse (ordfører og varaordfører) og de folkevalgte som er frikjøpt til å drive med politikk på heltid, er tilstrekkelig for å skjytte vervene på en god måte. Flere trekker imidlertid frem møtekompensasjonen som lav.

I intervju med utvalg for oppvekst, var en av tilbakemeldingene at *«frikjøpsgodtgjørelsen er god nok, men møtekompensasjonen er altfor lav. Tenker på varamedlemmer som sitter med stor saksmengde. Hvis vi teller antall sider og timer – så mener jeg det er altfor lite»*. En av de andre representantene legger til at vedkommende *«føler det er dagnad. Ift. mengde og hvor mye jeg stiller opp utenom jobb og privat. Det går fint. Det er givende og jeg får ta del i kjekke ting, men ikke alle gidder å gjøre den jobben. Jeg bruker mer tid enn jeg får tilbake»*.

I intervju med gruppelederne, sier en av de folkevalgte at, det er *«de som ikke er frikjøpt som har utfordringer»*, og at det er viktig skille mellom de som er frikjøpt og de som ikke er det. Dette suppleres med at folkevalgte som ikke mottar frikjøp kan *«umulig sette seg grundig inn i alle*

*sakene i kommunestyret». En av de andre gruppelederne uttrykker at de som har frikjøp og kontordag på mandag – kan «enklere ta kontakt med administrasjon og utvalgsleder, enn de som ikke er frikjøpt».*

Gruppelederne opplever at kommunen har gode retningslinjer for frikjøp og møtegodtgjørelse – og at det er nedsatt et arbeidsutvalg som skal gå gjennom dette. En av gruppelederne uttrykker at «det er viktig med en gjennomgang hvert 4. år, som kommunen også praktiserer».

En av gruppelederne mener at det ikke er gode ordninger på permisjoner og sykemeldinger – og at de folkevalgte blir definert som «frilansere» hos NAV – og derfor «faller utenfor ordninger som gjelder pappaperm og sykdom o.l.» Vedkommende viser til at dette har vært «et problem i mange år, og at det er flere som ikke har kunne tatt ut pappapermisjon».

En av gruppelederne legger også til grunn at retningslinjene for frikjøp vs. møtegodtgjørelse noen ganger har gitt seg utslag i at man får begge deler, «noe som oppleves som en uting».

Det generelle inntrykket er at gruppelederne mener at gjeldende arbeidsvilkår er tilstrekkelig for å sikre gode demokratiske prosesser. Frikjøpsordningen oppleves som god, men blant de folkevalgte i utvalg for oppvekst (som ikke er frikjøpt) – opplever enkelte at møtegodtgjørelsen ikke er i samsvar med arbeidsmengden.

## 6.7 MØTESTRUKTUR, SAKSMENGDE, TIDSFRISTER OG TEKNISK/PRAKTISK STØTTE

---

Det er mange forhold som kan tenkes å påvirke de folkevalgte sin arbeidssituasjon, og flere av kommunens rutiner og prosesser som er beskrevet i denne rapporten bidrar til å skape rammene for de folkevalgte sine arbeidsvilkår. Noen av punktene vi har omtalt tidligere omfatter språk, utvikling i saksmengde, overholdelse av tidsfrister og overgangen til nye systemer.

En generell tilbakemelding fra flere av de folkevalgte er at tidsaspektet er en utfordring for mange. Med «tidsaspektet» viser vi i første rekke til hvor mye tid de folkevalgte har til å drive politikk, og i hvor stor grad det politiske arbeidet er tilpasset de folkevalgte sin livs- og arbeidssituasjon.

De folkevalgte i Sandnes kommune har ulike typer bakgrunner, og kommer fra ulike type livssituasjoner. Noen få er heltidspolitikere, flere er fulltidsansatte, noen er selvstendig næringsdrivende, mens andre er pensjonister og studenter. Behovene og ønskene om tidspunkt for møtene vil varierer fra person til person, noe som også blir påpekt i intervjuene våre.

Et annet forhold ved tidsaspektet er knyttet opp mot mengden av tid de folkevalgte har til å sette seg inn i sakene. Dette vil være avhengig av de folkevalgte sitt erfarings- og kunnskapsnivå, men det vil også være avhengig av hvor godt sakene er utredet, tidsfrister og hvordan systemene fungerer.

## Møtestruktur

I Sandnes kommune er det lagt opp til at de fleste av utvalgsmøtene legges på kveldstid (fra 17:00 og utover). Unntakene er formannskapet og administrasjonsutvalget hvor møtene legges til kl. 10:00 på dagtid. I intervju med ordfører får vi opplyst at årsaken til at formannskapsmøtene legges på dagtid, er at de faste formannskapsmedlemmene er frikjøpt slik at de kan være til stede på mandager for å *«treffe velgere og være med på møtene»*. Frikjøpet av de faste formannskapsmedlemmene er hjemlet i kommunens forskrift om økonomisk godtgjørelse § 5-4.

Selv om Sandnes kommune i dag ikke har kommunestyremøte på dagtid, så starter noen møter tidligere av hensyn til mengden saker som skal behandles. Kommunestyremøtene er vanligvis lagt til kveldstid på mandager med oppstart kl. 17:00. En gjennomgang av møtekalenderen, viser at det også har vært vanlig praksis å legge siste møte før sommer og jul med oppstart henholdsvis kl. 15:00 og 09:00. I tillegg har det i perioden fra 2020 til og med 2022 vært innkalt til to ekstraordinære kommunestyremøter som er lagt til tidspunkt utenfor den ordinære møtekalenderen.

Hvorvidt kommunestyremøtene bør beholde dagens møtetidspunkt eller flyttes til dagtid, er et av punktene som arbeidsutvalget i skrivende stund vurderer. I notat 3/22 til møte i arbeidsutvalget 30.01.23, påpekes det at det finnes momenter som både taler for og mot å flytte møtene til dagtid. En økonomisk konsekvens av flytting av møtene til dagtid, er at dette kan føre til en økning i utgifter til politisk virksomhet for å dekke krav om tapt arbeidsfortjeneste jf. kommunelovens § 8-3. Arbeidsutvalget har bedt om en oversikt over utgiftene ved å flytte møtene. Møtetidspunktet for folkevalgte organer er ikke en del av godtgjørelsesforskriften, men vedtas i egen sak.

De folkevalgte peker ikke på konkrete tidspunkt for møtene, men de er opptatt av at møtene legges til tidspunkt som er forenlig med arbeidsliv og familieliv, og at kommunen tilrettelegger for at flest mulig kan delta på møtene. Som tidligere nevnt, er det ulike preferanser knyttet til om møtene bør skje på dagtid eller kveldstid. I intervju med noen av de folkevalgte, får vi tilbakemelding om at personer med småbarn kan oppleve å bli *«ekskludert fra politikken pga. møter på kveldstid»*, og at det hadde vært enklere å si ja hvis møtene var på dagtid. Motargumentet er at ordningen kan bli dyrere, vanskeligere for arbeidsgivere, og at møter på dagtid kan føre til mindre publikum. Noen av de folkevalgte peker også på at det er tiden til rådighet som er utfordringen, og ikke tidspunktene for møtene.

## Saksmengde

Som nevnt i kapittel 4, har antall utvalgssaker til behandling i kommunen vært i en nedadgående trend siden 2015. Når det kommer til utviklingen i saksmengde, er utvalg for oppvekst et av utvalgene som skiller seg mest ut i Sandnes kommune. Det har vært en markant nedgang i behandlingen av utvalgssaker de senere årene, og i 2022 behandlet utvalget 17 saker. Til gjengjeld behandlet utvalget 155 orienteringssaker i 2022 – noe som er et langt høyere antall enn de andre utvalgene i kommunen.

Det virker likevel ikke som de folkevalgte i nevneverdig grad opplever at det er færre saker å sette seg inn i, og vi får opplyst at dette kan skyldes flere forhold. I gruppeintervju med utvalg for

oppvekst, påpeker flere av de folkevalgte at det er «*store diskusjoner*» rundt noen av orienteringssakene – og at enkelte av disse burde blitt lagt frem som utvalgssaker. Det opplyses at det er «*viktig at saker som skal ha vedtak – blir lagt frem som utvalgssaker*».

Leder for utvalg for oppvekst svarer i oppfølgingsspørsmål på epost, at det i orienteringssakene 122/22, 123/22 og 124/22 som ble lagt frem for utvalget høsten 2022, forelå forslag til vedtak om at utvalget tar «*sakene til orientering*». Det legges til at sakene i stor grad var orienteringssaker, men at det var saker av politisk karakter som kunne fått endringsforslag som ikke var at utvalget tok saken til orientering. Sakene ble ikke sendt tilbake, men tilbakemeldingen til administrasjonen var at alle saker med forslag til vedtak i fremtiden legges frem som utvalgssaker.

### **Tidsfrister**

Som nevnt i kapittel 4, har kommunen hatt noen utfordringer med å overholde tidsfristene knyttet til oversendelse av godkjente saker til politisk sekretariat to uker før de politiske møtene. Vi fikk opplyst at fristene i liten grad ble overholdt, og at dette antakeligvis skyldtes manglende interne rutiner for når sakene blir sendt til godkjenning i Public 360. En konsekvens av dette, er at politisk sekretariat ofte må ettersende saker. Dette gjør at de folkevalgte får tilsendt dokumentasjon i flere omganger, og får varierende grad av forutsigbarhet og tid til rådighet i å sette seg inn i sakene.

Flere av de folkevalgte er opptatt av tidsaspektet, og at utfordringene knyttet til arbeidsvilkår «*handler mest om tid. Saksforberedelser tar lang tid, og det må spise av noe annet*». Ordfører er på sin side opptatt av å påpeke at sakene «*ikke blir ettersendt hvis jeg ikke godkjenner det*» og at han «*er opptatt av fremdrift – og godkjenner det meste i stedet for å utsette*». For ordføreren er det viktig å unngå unødvendige utsettelse, og at dette kan fremstå som «*litt respektløst overfor innbyggere som venter på sin sak*». Ordføreren opplever heller ikke at ettersendinger er problematiske, og «*i saker som blir ettersendt spør jeg kommunestyret om de vil behandle saken. Jeg opplever ikke at representantene har noe imot det*». Det legges likevel til at det ikke vil være aktuelt å behandle store saker som kommer inn kort tid før møtet.

Politisk sekretariat mener på sin side at dette kan utgjøre et problem overfor innbyggerne, siden de ikke nødvendigvis har noen forutsetning for å vite at sakslistene som ligger på kommunens nettsider kan oppdateres med saker som blir ettersendt etter at møtene har blitt publisert. Dette er en praksis som fordrer at innbyggerne manuelt må sjekke sakslistene flere ganger for å holde seg oppdatert, og som i verste fall kan føre til at publikum går glipp av saker som de ønsker å følge.

Utover dette, er ikke ettersendinger noe som trekkes frem av de folkevalgte som en spesiell utfordring, men noe å regne som én av flere ting som er knyttet til utfordringen om hvor mye tid de folkevalgte har til rådighet.

## Teknisk/praktisk støtte

I intervju med de folkevalgte, var ikke teknisk og praktisk støtte en av punktene som ble trukket frem som særlig utfordrende. I intervju med virksomhetsleder for dokumentsenteret ble det imidlertid opplyst om at man på administrativ side ikke hadde vært fornøyd med den digitale programvaren eMeetings som de folkevalgte har brukt som verktøy i den politiske behandlingen av sakene. Virksomhetslederen opplyser at eMeetings har vært ustabil og at det har vært utfordringer med å bruke programvaren fordi den bl.a. ikke har fungert under politiske møter. Dette har gjort at de folkevalgte har måttet gå inn på kommunen sine nettsider for å lese seg opp på sakene der.

Virksomhetslederen opplyser videre at programvaren nådde slutten på sin levetid «for to år siden», og at det på høsten 2022 ble jobbet med en ny løsning kalt First Agenda som var en del av den nye Public 360-anskaffelsen til kommunen. Tilbakemeldingen var at det nye systemet skulle være mer robust og tilby bedre brukerveiledning. En ytterligere forbedring er at First Agenda også støtter muligheten for å kunne lese dokumenter som er unntatt offentligheten. Vi har ikke fått tilbakemeldinger om hvordan det nye systemet fungerer i dag.

## 6.8 VURDERINGER

---

Sandnes kommune har opparbeidet et system som ivaretar kommunelovens bestemmelser om økonomisk godtgjørelse til de folkevalgte, men tilbakemeldingene tyder på at det er enkelte forbedringspunkter når det kommer til å tilrettelegge for de folkevalgtes øvrige arbeidsvilkår.

Kommunelovens kapittel 8 inneholder regler om godtgjøring, men reglene overlater til den enkelte kommune å bestemme størrelsen på ulike godtgjøringsordninger. Det er kommunestyre som har myndighet til å fastsette godtgjørelsen, og fra og med ny kommunelov må bestemmelser om dette fastsettes i forskrifts form. Revisjonen vurderer at reglene om økonomiske godtgjørelser per i dag blir ivaretatt av forskrift om økonomisk godtgjørelse for folkevalgte, Sandnes kommune (jf. kommunelovens kapittel 8).

I sak 39/22 til formannskapet datert 09.05.2022, ble det opprettet et arbeidsutvalg med mandat til å utarbeide et oppdatert saksbehandlings- og delegasjonsreglement samt godtgjørelsesreglement for folkevalgte for neste kommunestyreperiode. Når det kommer til andre forhold som skal sikre de folkevalgtes arbeidsvilkår – anerkjenner vi at det er ulike oppfatninger og preferanser knyttet til hva man ønsker. Vi mener at problemstillingene som er reist i utvalget, i stor grad ivaretar flere av tilbakemeldingene vi har fått i intervju med de folkevalgte – som blant annet utfordringer knyttet til møtetidspunkt, møtekompensasjon, og utfordringer knyttet til frikjøpsordningen.

Revisjonen vurderer at kommunen både har prosesser og systemer som ivaretar de formelle rettighetene som de folkevalgte har etter kommuneloven. Tilbakemeldingen fra de folkevalgte tyder på at det er fornuftig å nedsette et arbeidsutvalg som gjennomgår delegasjonsreglementet og godtgjørelsesforskriften minst én gang i valgperioden, og vi anbefaler at dette er en praksis som videreføres.

Det er også viktig at kommunen er opptatt av å ivareta andre arbeidsvilkår som i mindre grad er formaliserte, men som kan ha betydning for hvordan de folkevalgte skjøtter sine verv. Flere av de folkevalgte vi har snakket med, peker blant annet på tidsaspektet som en viktig forutsetning for å kunne sette seg tilstrekkelig inn i sakene. Det er derfor viktig at kommunen har systemer og rutiner som også ivaretar de øvrige arbeidsvilkår på en god måte.



# 7 SAMSPILL OG DIALOG MED ANDRE INSTANSER

*«Hvordan fungerer kommunens politiske og administrative samspill og dialog med andre instanser som bør ha mulighet til å påvirke kommunens beslutninger?»*

## 7.1 INNLEDNING

---

En viktig forutsetning for et levende lokaldemokrati forutsetter at innbyggere er informert om, og er engasjert i det kommunale virkeområde. Innenfor oppvekstsektoren er det flere instanser og sammenslutninger som bør ha mulighet til å påvirke kommunens beslutninger, og dermed ha mulighet til å medvirke. Ungdomsråd er blant annet lovfestet i kommuneloven og samarbeidsutvalg og elevråd er lovfestet i opplæringsloven.

## 7.2 REVISJONSKRITERIER

---

### Ungdomsråd

Ved innføring av ny kommunelov, fikk også kommuner og fylkeskommuner lovfestet krav om ungdomsråd (eller annet medvirkningsorgan for ungdom) jf. kommuneloven § 5-2. Det kommer frem av § 5-12 at Ungdomsrådet eller annet medvirkningsorgan for ungdom er rådgivende organer for kommunen og har rett til å uttale seg i saker som gjelder ungdom. Formålet med rådene er å sikre en «bred, åpen og tilgjengelig medvirkning» fra de respektive gruppene gjennom rådene jf. Forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom (forskrift om medvirkningsordninger) § 1. Sagt på en annen måte, så skal medvirkningsorganene gjøre det lettere for enkelte grupper å bli hørt i demokratiske prosesser. En sentral begrunnelse for behovet for råd for medvirkning er at enkelte grupper ofte er underrepresentert i folkevalgte organer.<sup>25</sup> I forslaget til ny kommunelov står det at «loven skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse (NOU 2016:4).

Videre fremgår det av forskrift om medvirkningsordninger § 2 at det skal være «etablerte rutiner som sikrer at rådene mottar sakene på et så tidlig tidspunkt i saksbehandlingen, at uttalelsene fra rådene har mulighet til å påvirke utfallet av saken. Rådene kan også ta opp saker på eget initiativ. Uttalelsene skal følge saksdokumentene til det kommunale eller fylkeskommunale organet som avgjør saken endelig.»

---

<sup>25</sup> Se for eksempel NOU 2016: 4; Prop. 65 L (2016-2017) Endringer i kommunelova m.m.

### **På bakgrunn av gjennomgangen over utleder vi følgende revisjonskriterier:**

- Ungdommenes kommunestyre skal uttale seg i saker som gjelder ungdom.
  - Sakene skal fremlegges på et tidspunkt som gjør at uttalelsene har mulighet til å påvirke utfallet av saken.
  - Uttalelsen skal følge saksdokumentene.

## **7.3 BARN OG UNGES MEDVIRKNING**

---

Barn og unges medvirkning er et viktig satsningsområde i Sandnes kommune.<sup>26</sup> Alle barn har rett til å si meningen sin og til å bli hørt i saker som angår dem. En stor del av befolkningen er unge, og kommunen er i sterk vekst. FNs barnekonvensjon sier at barn har rett til å si sin mening og bli hørt. Plan- og bygningsloven sier at kommunen skal sørge for medvirkning i alle planer, og kommuneloven pålegger kommunen å ha ungdomsråd.

Sandnes ungdomsråd ble opprettet i 1997. Etter at dette ble lovbestemt i 2019 fikk vi nye retningslinjer, og ungdomsrådet i Sandnes heter nå Sandnes ungdommens kommunestyre (SUK). Formålet med Sandnes ungdommens kommunestyre er å sikre en partipolitisk nøytral, bred, åpen og tilgjengelig medvirkning fra ungdom i alle saker som gjelder dem, jf. forskrift om medvirkningsordninger §1. SUK er et rådgivende organ for kommunen, og har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder ungdom. Slike saker skal kommunestyret eller andre folkevalgte organer forelegge for rådet. SUK skal ivareta barn og unges interesser i kommunen.

Alle ungdommer i Sandnes skal ha like muligheter til å delta i SUK. Medlemmene skal være i alderen 13 – 19 år, og være bosatt i Sandnes kommune. Valgt medlem representerer ungdommene i sin skolekrets eller område. Sandnes ungdommens kommunestyre møtes seks ganger i året for å behandle saker som angår unge i kommunen.<sup>27</sup>

## **7.4 CASE - «SENTRUMSKOLENE»**

---

For å kunne belyse kommunens samspill med andre instanser som bør ha mulighet til å påvirke kommunens beslutninger, valgte vi å gjøre en case-studie av en sak som fikk mye oppmerksomhet i samme periode som Revisjonen innhentet datamateriale i kommunen. Denne saken gjaldt framtidig skolestruktur i sentrumsområdet

På bakgrunn av vedvarende kapasitetsutfordringer ved Sandved skole og Stangeland skole, ble det i 2020 vedtatt å utrede en fremtidig skolestruktur for sentrum. En arbeidsgruppe ledet av Sandnes kommune, Sandnes Eiendom og tjenesteområdet Oppvekst, og med ekstern bistand fra

---

<sup>26</sup> [Sandnes kommune - Barn og unges medvirkning](#)

<sup>27</sup> [Kvalitetsmelding 2022 Sandnesskolen.PDF](#)

Asplan Viak og Link Arkitektur, utredet og vurderte ulike alternativ for ny skolestruktur for barnetrinnet. Skolene i sentrum ble i denne sammenhengen begrenset til Sandved, Stangeland, Smeaheia og Trones skole. I forbindelse med arbeidet, ble rapporten «Skolestruktur i sentrum – utredning av ulike alternativer for skolestruktur»<sup>28</sup> utarbeidet og lagt frem med anbefaling til valg av skolestruktur. Resultatet av konseptvalgutredningen ble lagt frem i orienteringssak 112/22 til utvalg for oppvekst den 04.10.2022. Det fremgikk videre at «*Kommunedirektøren vil legge fram sin anbefaling i neste fase av den politiske behandlingen, som beskrevet i saken*»

Rapporten forteller at de fire alternativene er utredet gjennom åtte utredningstemaer som er valgt med bakgrunn i opplæringsloven og strategiske mål for kommunen. Basert på vurderingene, la rapporten til grunn at alternativet som innebar at tre av skolene ble utvidet og at Stangeland skole ble avviklet – totalt sett var det beste alternativet.

I orienteringssak 112/22 legges det til grunn følgende om medvirkning:

*Sandnes kommune skal legge til rette for medvirkning i størst mulig grad. Det er viktig at brukermedvirkning starter på et tidlig stadium. Reell medvirkning er størst i en tidlig fase og brukere skal involveres så tidlig som mulig, altså i konseptfasen.*

*Utredningen av konseptvalg for sentrumsskoler er en slik tidlig fase. Vi står ovenfor ulike alternativer for hvordan skolebehovet kan løses i sentrum. Disse alternativene, som beskrevet over, er samlet i en egen fagrapport. Rapporten skal sikre et godt beslutningsgrunnlag fra et faglig ståsted. Det er nå nødvendig med en medvirkningsprosess for å få et helhetlig beslutningsgrunnlag før en politisk behandling.*

*Vi foreslår at medvirkningsprosessen skjer gjennom informasjonsmøter og en digital portal for å gi innspill til konseptutredningen slik den foreligger i rapporten. Innspillene vil inngå i den videre politiske behandlingen av saken.*

*Informasjonsmøtet vil være åpent tilgjengelig for alle innbyggere. Det vil bli invitert til et eget informasjonsmøte for Sandnes unge kommunestyre. Innspill til konseptutredningen vil i utgangspunktet være tilgjengelig for alle innbyggere, men vi vil be om innspill fra de fire berørte skolene i sentrum ved skolenes samarbeidsutvalg.*

*Vi vil også be om innspill fra Sandnes unge kommunestyre og de to berørte områdeutvalgene: Sør (Sandved og Ganddal) og Sentrum (Lura, Stangeland, Trones og sentrum). Dato for informasjonsmøte og mulighet for å gi innspill er torsdag 6. oktober. Perioden for innspill via en digital portal vil vare i 2 uker. Informasjon blir lagt ut på kommunens nettsider.*

---

<sup>28</sup> <https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/17659947?agendaItemId=15037325>

I forbindelse med innspillsrunden og det åpne informasjonsmøte den 6. oktober 2022, reagerte flere av innbyggerne på innholdet i rapporten – og mange opplevde at det allerede hadde blitt tatt en avgjørelse om at Stangeland skole skulle legges ned. I en artikkel i Sandnesposten<sup>29</sup> fra det åpne møtet, står det blant annet at «*Rapporten tar for seg en rekke forhold som skolevei, bygninger, utemiljø, drift, klima, byggeperiode, kultur og kostnad. Elevene nevnes imidlertid ikke. Det var det flere som reagerte på*». En av tilhørerne på møtet uttrykker i artikkelen, at «*jeg synes det er helt utrolig at man har en rapport som er så kald og kynisk, som dreier seg om økonomi og bygningsmasse, men som overhodet ikke tar for seg barnas beste*».

På spørsmål til direktør for oppvekst, om hva vedkommende mente om tilbakemeldingene fra informasjonsmøtet, om at foreldre og elever opplevde å ikke bli hørt i saken, svarer hun:

*Det jeg tror er at de ville vært involvert på et tidligere tidspunkt, før rapporten ble ferdigstilt. Vi tenker at rapporten gir et beslutningsgrunnlag på et faglig grunnlag og at vi så inviterer til en medvirkningsprosess for å ha et helhetlig beslutningsgrunnlag når kommunedirektøren skal forberede sak til politisk behandling. Berørte parter tenkte kanskje: «dere har bestemt dere allerede». Hvis eiendom sier sånn – så blir det sånn, men ikke alle kjenner de kommunale prosessene. At det er kommunedirektør som legger fram endelig forslag til løsning for politikerne.*

*Vi skal ha en evaluering i etterkant av dette. Har gjort oss noen erfaringer som vi må gå gjennom. Det sier oss noe når vi blir møtt med dette når vi har lagt opp til medvirkning.*

*Når de oppfatter sånn – så er det vårt ansvar. Vårt ansvar for å kommunisere dette på en god måte. Det er kjempeviktig å lære av det.*

I utvalgssak 1/23 lagt frem for utvalg for oppvekst den 07.02.2023, la kommunedirektøren frem en innstilling om å bevare alle skolene, men at samtlige hadde renoveringsbehov – og at behov for totalrenovering var nødvendig for Stangeland og Trones skole. I saksframlegget blir det lagt til grunn at det økonomisk sett vil vært bedre å avvikle skolen, men at fagmiljøet er sterkt og at skoleområdet er et viktig sted for nærmiljøet i bydelen.

I saksframleggets del 5 vises det til innkomne innspill til rapporten. Her vises det blant annet til at: «*kommunedirektøren har spesifikt bedt skolene ved samarbeidsutvalgene om å komme med innspill til rapporten. Av de fire skolene, er det kun samarbeidsutvalget ved Smeaheia skole som har svart*». Det vises videre til at foreldreutvalgene ved alle de fire skolene, samt fagforeningsrepresentanter på Stangeland skole har levert innspill. Skolesjefen har hatt samtaler med elevråd og ansatte på Stangeland skole – og en oppsummering av tilbakemeldingen følger saksframlegget. Det vises også til innspillet fra Sandnes ungdommens kommunestyre (SUK) og øvrige innspill fra innspillsportalen (på 129 sider) på kommunens nettsider (som i sin helhet er

---

<sup>29</sup> <https://www.sandnesposten.no/reagerer-etter-motet-torsdag-kveld-henger-ikke-pa-greip/s/5-105-639190>

vedlagt saksframlegget). Tilbakemeldingene var i vesentlig grad negativt innstilt til en avvikling av Stangeland skole.

## 7.5 TILBAKEMELDINGER

---

Utover case-studien av sentrumsskolene, har vi hatt intervju med direktør for oppvekst, to rådgivere i fagstab oppvekst, nåværende ung ordfører (2021 -) og tidligere ung ordfører (2018 – 2021). Tilbakemeldingene vi har fått er ikke knyttet til case-studien spesifikt, men hvordan ungdommen opplever at SUK medvirker i de kommunale beslutningsprosessene mer generelt.

Tidligere ung ordfører opplever at kommunen har et ønske om å ta med SUK i saker som berører dem, men at det er «*vanskelig å gjennomføre*», fordi innholdet i sakene ikke alltid er forståelig. Hun viser blant annet til at «*når det lages områdeplaner, så forstår ikke barn og unge hva som står der*». Hun legger til at hun synes det er kjekt at de unge inkluderes, men hun opplever også at sakene som legges frem for SUK ofte legges frem på et tidspunkt hvor det kan oppleves som at utfallet allerede er «*bestemt*» på forhånd.

Dette inntrykket gjenspeiles av nåværende ung ordfører. I intervju sier vedkommende at det ofte er «*vanskelig å komme med klare meninger. Ofte er sakene for krevende. Politiske saker har ofte vanskelige ord – og det er uklart hva de vil ha innspill på. Opplever at vi ikke alltid kan gi gode høringsuttalelser.*» Hun mener at det er stor forskjell på hvordan sakene blir lagt frem, og at det i f.eks. store planer blir «*for fjernt og for vanskelig å si om planen ser grei ut eller ikke*» og at det hadde vært en «*fordel hvis man gjør det visuelt og enklere*». Hun er også opptatt av at sakene må komme til SUK så tidlig som mulig, og at kommunestyre «*ikke bare kan få vedtatte saker til orientering*».

Nåværende ung ordfører trekker likevel frem at SUK sine innspill i større grad blir tatt med videre enn tidligere. Hun trekker arbeidet med Ruten frem som et eksempel, der SUK sine innspill til å gjøre område grønt, mer lekent og mer barnevennlig – har blitt tatt i betraktning. Det samme gjelder plan for Kvadrat og Lura der SUK ble tidlig involvert – og der «*vi har sett at planavdelingen har tatt med våre innspill videre. Men ting tar tid. Resultatene ser vi ikke før vi blir eldre*».

Nåværende ung ordfører er opptatt av at saker og spørsmål som SUK skal ta stilling til, blir tilpasset og konkretiseres på en måte som de kan forstå – og at «*budskapet må nå oss hvis vi skulle kunne ta stilling til det*». Det legges til grunn at mange av medlemmene i SUK ikke er kjent med den politiske sjargongen og sakstyper som f.eks. reguleringsplaner, og at skolering dermed er et viktig ledd i arbeidet.

Direktør for oppvekst opplyser i intervju at de ikke har vært gode nok til å involvere SUK i saker tidligere, men at de har blitt flinkere og mer bevisst på det nå. Det opplyses videre om at SUK har blitt involvert i «*en del saker*», og «*oppfatter det som viktig at vi får gjort det*». Vi får opplyst at SUK tidligere har gitt tilbakemeldinger om at de ikke hadde blitt involvert, og at kommunen dermed tok noen grep for å gi SUK et fast kontaktpunkt og oppfølging av en rådgiver fra kultur.

Vi får videre opplyst at utvalg for oppvekst har faste dialogmøter med ung ordfører, og at innspill fra dialogen blir tatt videre i organisasjonen. Skolesjefen har i tillegg dialog med ung ordfører der de drøfter saker knyttet til skole.

## 7.6 VURDERINGER

---

Hovedkonklusjonen er at Sandnes kommune har opparbeidet et velfungerende samspill og dialog innenfor oppvekstfeltet, som bidrar til å sikre barn og unges medvirkning i saker som angår dem. Det finnes imidlertid noen forbedringspunkter.

Casen-studien av fremtidig struktur av sentrumsskolene kan i så måte trekkes frem som et godt eksempel på bred innbyggerdeltakelse. Både ungdommens kommunestyre, samarbeidsutvalg og elevråd ble invitert med i prosessen – og innspillene fra høringsrunden kommer tydelig frem av saksfremlegget. Det fremstår også som tydelig at medvirkningsprosessen og har påvirket kommunedirektørens endelige innstilling og i sak 1/23 lagt frem i utvalg for oppvekst og etterfølgende vedtak i kommunestyret sak 10/23.

Det er verdt å nevne at prosessen med sentrumsskolen foregikk parallelt med at revisjonen hentet inn datamateriale og gjennomførte intervjuer i kommunen. På daværende tidspunkt var det flere negative medieoppslag og oppstyr rundt rapporten som anbefalte avvikling av Stangeland skole. Vi vil samtidig understreke at medvirkningsprosessen kommunen hadde i etterkant av orienteringssak 112/22 fremstår som meget god. Direktør for oppvekst har lagt til grunn at de skal ha en evaluering av arbeidet, og at de har gjort seg noen erfaringer som de må ta med seg videre.

Når det gjelder den generelle tilbakemeldingen fra ungdommens kommunestyre mer spesifikt, så kan det fremstå som at det innholdsmessige i sakene også er den største utfordringen her. En nødvendig forutsetning for at barn og unge skal kunne ha mulighet til å påvirke utfallet av en sak, er at de forstår hva de skal ta stilling til.

I intervju med tidligere og nåværende ung ordfører sitter begge med en opplevelse av at enkelte av sakene legges frem på et tidspunkt hvor utfallet allerede er bestemt på forhånd, og at behandlingen av sakene i SUK dermed ikke vil ha noen betydning. Denne påstanden har ikke blitt undersøkt i denne rapporten, men vi vil likevel anbefale kommunen å være oppmerksom på problemstillingen. I henhold til forskrift om medvirkningsordninger § 2, er det viktig at kommunen påser at sakene som legges frem for SUK – legges frem på et tidspunkt som gjør at uttalelsene har mulighet til å påvirke utfallet av saken.

## 7.7 ANBEFALINGER

---

### **Revisjonen anbefaler kommunen å:**

- Sikre at sakene og legges frem tidlig nok for ungdommens kommunestyre til at de har en reell mulighet til å påvirke utfallet, samt sikre at de i størst mulig grad forstår sakene de skal ta stilling til.

# 8 VEDLEGG

## 8.1 RUTINER FOR BEHANDLING AV UTVALGSSAKER

Tabell 10: Sandnes kommunes rutiner for behandling av utvalgssaker i politisk sekretariat.<sup>30</sup>

Deltaker:	Steg:	Aktivitet:
		<b>Saksframlegg</b>
Arkivtjenesten	1	Arkivtjenesten skal, slik det er beskrevet i post og ekspedisjonsrutiner annet sted i denne arkivplanen, sørge for at saksbehandler får nødvendig dokumentasjon slik at han /hun kan skrive saker for behandling i politiske utvalg.
Saksbehandler	2	Saksbehandler skal skrive utvalgssaker slik at de tilfredsstillende kravene til fullført saksbehandling, dvs.: Administrasjonens saksframlegg skrives ferdig for det organ som skal ta den endelige avgjørelse, selv om utvalg på lavere nivå skal behandle saken underveis.  Saker som skal til politisk behandling skal være godkjent av leder og være ekspedert av saksbehandler iht. aktuelle frister (se steg 3).  En praktisk beskrivelse av framgangsmåten i dette arbeidet, bl.a. bruk av <a href="#">sak/arkivsystemet</a> , er beskrevet i egen rutinebeskrivelse annet sted i denne arkivplanen. Også forhold knyttet til effektivisering av politiske vedtak er/ vil bli innarbeidet i den rutinen.
		<b>Årlige oppgaver - møtekalender, møterom, distribuering, m.m.</b>
Politisk sekretariat / Utvalgssekretær	3	I oktober hvert år skal politisk sekretariat, lage et forslag til møteplan for et år av gangen, samt hensiktsmessige tidsfrister for ekspedering av saker til politisk behandling. Fristene må være "absolutte", dvs. at saker som kommer etter fristen vil måtte vente til neste utvalgsmøte. Møteplaner og frister gjøres tilgjengelig via Intranett/Pulsen.
	4	Møtene i bystyret avholdes i bystyresalen og møtene i utvalg og formannskapet avholdes i formannskapssalen. Det legges inn bestilling på salene så snart møteplanen er klar.
	5	Møtedokumenter publiseres elektronisk til eMeetings, samt på kommunens hjemmeside, under Saksdokumenter og møter.
	6	Budsjettering og klargjøring av godtgjørelse til politikere i henhold til reglement. Variabel møtegodtgjørelse til de folkevalgte utbetales etterskuddsvis i desember hvert år for tiden 01.11 – 31.10. Det føres fremmøtelister for hvert utvalg.
		<b>Forberedelse til utvalgsmøte</b>
Politisk sekretariat	7	Sakene er «Ferdig fra ansvarlig» innen <i>avtalt frist</i> (se steg 3).
Utvalgssekretær	8	Produserer møtedokumenter i Public 360 og e-Meetings. Melding til politikere i form av e-post sendes så snart møtet er publisert og publisert.
	9	Utvalgsmøter annonseres i Stavanger Aftenblad og Sandnesposten uken før møtet avholdes.
	10	Tar i mot melding om forfall og innkaller varamedlemmer til møter.
	11	Bestiller mat m.m. til møter. Ved befaringer sørger utvalgssekretæren bestilling av buss ol.
	12	Dokumenter som må ettersendes registreres i Public 360 på lik linje som ordinær utsending. Utvalgsleder avgjør om dokumenter skal ettersendes.
	13	Utvalgssekretærene deltar på forberedende møter før hvert utvalgsmøte.
	14	På møtedagen sørges det for at møterommet er klart.
		<b>Etter utvalgsmøte - godkjenning, signering, effektivisering, oppfølging</b>

<sup>30</sup> <https://sandnes.arkivplan.no/content/view/full/488583>

Utvalgssekretær og utvalgsleder	15	Protokollen skal være ferdig i løpet av et par dager. Protokollen <i>godkjennes</i> av utvalgsleder og publiseres på nettsiden under Saksdokumenter og møter.
	16	Protokollen godkjennes av utvalget i neste møte.
Utvalgssekretær	17	Ekspederer saker tilbake til avdelingene via arkivet for effektivering av vedtak (se steg 18), eventuell overføring til videre behandling i annet utvalg gjøres umiddelbart av utvalgets sekretær.
Saksbehandler	19	Saksbehandler har ansvar for effektivering og videre oppfølging av vedtakene.
Utvalgssekretær	20	Ekspederer vedtak fattet av utvalg under <i>eventuelt</i> i forbindelse med orienteringssaker og saker som kommer opp under eventuelt, m.m. til ansvarlig i administrasjonen for saksbehandling eller oppfølging.
Politisk sekretariat	21	<i>Oppfølgingsaker</i> : Det lages regelmessig en oversikt/ liste over saker som kommer frem under eventuelt eller i forbindelse med saken. Utvalgssekretær sender denne oversikten jevnlig til rådmann/kommunaldirektør for utsjekking av status for effektivering av fattede vedtak. Denne oppfølgingslisten legges fram for de respektive utvalg to ganger årlig.
Saksbehandler	22	Dersom det foreligger administrative vedtak fattet med hjemmel i et delegasjonsvedtak fra et utvalg, så er det saksbehandler som er ansvarlig for å melde hvor mange administrative vedtak som er fattet i form av orienteringssak til det aktuelle utvalget.  En praktisk beskrivelse av framgangsmåte med å skrive meldingssaker er beskrevet i en egen rutinebeskrivelse i denne arkivplanen.
		<b>Møtebok - innbinding og bortsetting</b>
Politisk sekretariat	23	Samler <i>originalsignerte</i> møteprotokoller med tilhørende saksprotokoller, som også inneholder saksframlegget, i en ringperm el.l i løpet av året eller perioden. Disse skal, senest ved bortsetting, bindes inn slik at de danner <i>møtebøker</i> . En møtebok skal være <i>kronologisk</i> etter møtedato. Kravet om innbinding av møtebøker er formulert i forskrift til arkivloven (§3-14). I samme forskrift formulerer også <i>bevaringspåbud</i> for møtebøker (§3-20).  I § 30 i kommuneloven heter det at: "kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv nærmere regler om føring av møtebok". Dette betyr ikke at kommunene står fritt til å utforme møtebøker. Disse skal i følge Kommunelovutvalgets innstilling av 21.6.1990 være basert på enkelte "ulovfestede prinsipper". Utvalget legger til grunn at møteprotokollen som et minimum skal inneholde: Møteinnkalling, sakliste, deltakende og fraværende medlemmer, saksframstilling (hva saken gjelder), alle framsatte forslag (dvs. innstillinger og forslag reist under møtet) og vedtakene med avstemningsresultatet.  I tillegg kreves det at møtereferatet skal være <i>godkjent</i> . Dette kan skje på flere måter. En av de mest brukte måtene er: <i>Original attesting</i> . Dette gjøres gjerne ved at to personer får fullmakt til å underskrive møtereferatet på utvalgets vegne. Original attesting tas dermed som bevis for <i>dokumentets ekthet</i> , og møteboka er først gyldig når de oppnevnte medlemmene har undertegnet den.
	24	Politisk sekretariat foretar løpende vurdering av oppbevaring av møtebøker i forhold til plassituasjonen. Deretter overføres møtebøker til arkivtjenesten ved kommunens arkivansvarlige som sørger for plassering i kommunens bortsettingsarkiv.
Arkivtjenesten	25	Kontrollerer at møtebøkene er forskriftsmessig bundet inn etter rutine beskrevet i denne arkivplanen. Arkivtjenesten står også for utlån etter rutiner formulert i denne arkivplanen. Når møtebøkene er 25-30 år gamle overføres de til arkivdepot (jfr. arkivforskriften §5-1 og 5-2). IKA fungerer som depottjeneste for Sandnes kommune (fra 2002).



## 8.2 OPPFØLGINGSLISTE KOMMUNESTYRET 2022

Tabell 11: Oppfølgingsliste kommunestyret 2022.

Saker som ble besvart i møtet eller fulgt opp i etterkant:

Forslag/vedtak	Dato	Ansvarlig	Frist	Dato for behandling/avklaring
<p><u>Vurdering av muligheter for utleie av skolebygget tilhørende gamle Figgjo skole</u> I forbindelse med behandling av sak 100/21 – Skolebehovsplan 2022 – 2025 – fremmet Kristoffer Birkedal (Frp) på vegne av Frp, Ap, FNB og Sp følgende fellesforslag:</p> <p>Kommunestyret ber kommunedirektøren fremme sak som viser muligheter for utleie av skolebygget tilhørende gamle Figgjo skole.</p>	18.10.21	Ekspedert til kommunedirektør 21.10.21, med kopi til eiendomssjef – dok. 21/14977-1		Sak i formannskapetets møte 07.03.2022 og i kommunestyremøtet 14.03.2022
<p>Forslaget ble enstemmig vedtatt.</p> <p><u>Revidering av ordningen med kunst i kommunale bygg og uterom</u> I forbindelse med behandling av orienteringssak 39/21 - Utsmykkingsutvalget i Sandnes kommune - fremmet Haavard Tonning Austvoll (Sp) følgende fellesforslag på vegne av Sp, Ap, Frp og FNB:</p> <p>Ordningen med kunst i kommunale bygg og uterom i Sandnes kommune revideres, med utgangspunkt i kommunestyrets vedtak sak 31/21. Revisjonen vil evaluere dagens organisering og se hvordan en kan optimere arbeidet, legge til rette for en god forvaltning og beholde nødvendig faglig kompetanse. Administrasjonen legger frem resultatene av arbeidet i løpet av våren 2022.</p>	18.10.21	Ekspedert 21.10.21 til direktør Søren Jensen, med kopi til kommunedirektør – dok. nr. 21/01966		<p>Kommunestyret behandlet i møtet 25.04.2022 sak 36/22 – Handlingsplan for kunst i kommunale bygg 2022-2025.</p> <p>Sak 15/22 i utvalg for kultur, næring og innovasjon 14.06.2022. Saken går videre til kommunestyret 20.06.2022 for behandling.</p>
<p>Forslaget ble vedtatt med 30 stemmer (Ap, Frp, FNB, Sp).</p> <p><u>Sandnesskolene -rapportering av vedlikeholdsbehov, planlagt vedlikeholdsarbeid og fremleggelse av tilsynsrapporter fra miljørettet helsevern</u> I forbindelse med behandling av sak 100/21 – Skolebehovsplan 2022 – 2025 – fremmet Haavard Tonning Austvoll (Sp) på vegne av Sp, Ap, Frp og FNB følgende fellesforslag:</p> <p>Kommunestyret er opptatt av det fysiske læringsmiljøet i Sandnesskolene. Kommunestyret ber derfor om en årlig vedlikeholdsrapport til utvalg for oppvekst for Sandnesskolene, hvor vedlikeholdsbehov og fremtidige planlagte vedlikeholdsarbeid belyses.</p>	18.10.21	Ekspedert 21.10.2021 til kommunedirektør med kopi til eiendomssjef – dok.nr. 21/14975-1		Sak 44/22 i formannskapet 13.06.2022. Saken går videre til kommunestyret 20.06.2022 for behandling.

Kilde: Politisk sekretariat, Sandnes kommune.

## 8.3 MØTEGODTGJØRELSE

Tabell 12: Møtegodtgjørelse gruppeledere, utvalgsleder og -nestleder i politiske utvalg i Sandnes kommune.

Utvalg	Fast årlig – leder	Pr. møte – leder	Pr. møte – nestleder*
Gruppeleder i kommunestyre	Minimum M x 20 + M x 2 pr. representant utover 7 representanter		
Utvalg for by- og samfunnsutvikling	M x 100		M x 3
Utvalg for miljø og tekniske saker	M x 75		M x 3
Utvalg for oppvekst	M x 75		M x 3
Utvalg for levekår	M x 75		M x 3
Utvalg for kultur, næring og innovasjon	M x 75		M x 3
Kommuneplanutvalget	M x 75		M x 3
Kontrollutvalget	M x 50		M x 3
Bydelsutvalgene og bydelsutvalgenes fellesråd/områdeutvalgene		M x 2 (gjelder også sekretær)	M x 2
Kommunale foretak	M x 30		M x 2
Andre kommunale/ interkommunale utvalg/nemnder samt underutvalg under faste utvalg. (Gjelder også for representanter oppnevnt i ad-hoc utvalg og i interkommunalt styre dersom foretaket ikke utbetaler honorar etter egne satser).		M x 2	M x 2

Tabell 13: Møtegodtgjørelse medlem og varamedlemmer i politiske utvalg i Sandnes kommune.

Utvalg	Medlem – fast årlig	Medlem – pr. møte	Varamedlem – pr. møte
Kommunestyret		M x 3	M x 3
Formannskap	M x 75		M x 2
Administrasjonsutvalg og hovedutvalg med unntak av:		M x 1,5	M x 1,5
Utvalg for by- og samfunnsutvikling		M x 2	M x 2
Kommuneplanutvalget		M x 1,5	
Kontrollutvalget		M x 1,5	

<i>Utvalg</i>	<i>Medlem – fast årlig</i>	<i>Medlem – pr. møte</i>	<i>Varamedlem – pr. møte</i>
Bydelsutvalgene og bydelsutvalgenes fellesråd/områdeutvalgene		M x 1	M x 1
Kommunale foretak	M x 15 pr. år		M x 2
Andre kommunale/interkommunale utvalg/nemnder samt underutvalg under faste utvalg. (Gjelder også for representanter oppnevnt i ad-hoc utvalg og i interkommunalt styre dersom foretaket ikke utbetaler honorar etter egne satser).		M x 1	M x 1

## 8.4 RUNDSKRIV NR.: 9/2000

---

SANDNES KOMMUNE - RÅDMANNEN

Til avdelinger og stabsenheter

Sandnes, 30. august 2000  
Rundskriv nr.: 9/2000  
KAT.: I  
Saksnr.: 200005455  
Arkiv kode: 040 & 11  
Saksbehandler: Olve Molvik

### RETNINGSLINJER/MÅL FOR UTFORMING AV SAKSFRAMLEGG TIL POLITISK BEHANDLING

#### 1.0 INNLEDNING

Dette rundskrivet gir en fremstilling av hvordan skriftlige saksframlegg som skal til politisk behandling bør bygges opp og presenteres. Rundskrivet erstatter rundskriv nr. 8/95, KAT. 1.

Bystyret vedtok den 16. mars 1999 nytt delegasjonsreglement for Sandnes kommune. I vedtakets pkt. 4 c heter det:

*Rådmannen utarbeider retningslinjer for utforming av saksframlegg.*

Målsetting med arbeidet som er gjort er at administrasjonen skal lage oversiktlige, leseverdige og poengterte saksframstillinger. Retningslinjene omfatter rutiner for saksbehandling, sentrale prinsipper, krav til oppbygging av saksframstillinger, vedtaksformuleringer og føring av protokoll. **Arbeids/ansvarsfordelingen mellom avdelingene og politisk sekretariat** fremkommer i brev fra politisk sekretariat datert 26. april 2000. (Vedlegg 2)

Reglement for Sandnes bystyre, § 2, omhandler forberedelser av saker for bystyret. Alle saker som forelegges bystyret skal ha en innstilling hvor det kort og oversiktlig gjøres rede for saken (faktum, regler, hovedhensyn m.v). Det skal gjøres rede for mulige dissenser blant de organ som har uttalt seg til saken. Alle innstillinger skal som hovedregel (unntatt for valg) omfatte forslag til vedtak.

Begrepet saksframlegg/saksinnstilling defineres i dette rundskrivet som både selve utredningen av saken og forslag til vedtak.

#### 2.0 SENTRALE PRINSIPPER FOR SAKSFRAMLEGG TIL POLITISK BEHANDLING

##### 2.1 Hvilke saker skal til politisk behandling

Utgangspunktet er at alle saker skal til politisk (folkevalgt) behandling med mindre annet er bestemt, dvs. uttrykkelig delegert til rådmannen. Delegasjonsreglementet avklarer på hvilket nivå en beslutning skal tas og derigjennom om den krever politisk behandling. I de tilfellene hvor det er knyttet usikkerhet til om en sak skal til politisk behandling skal dette avklares med rådmannen.

**Brev fra rådmannen til avdelingssjefene (datert 22.02.00) vedr. delegasjon av beslutningsmyndighet regulerer hvem som har innstillingsmyndighet i saker som skal til politisk behandling.**

## 2.2 Prinsippet om fullført saksbehandling

Prinsippet om fullført saksbehandling legges til grunn for all saksbehandling til de politiske utvalg i Sandnes kommune. Alle saker til politiske utvalg skal gis en fullstendig utredning innen saken forelegges første instans. Saksframlegget skal ha en slik form og innhold at den kan behandles i alle folkevalgte organ. Saksframlegget følger saken fra det første utvalg sin behandling til det avgjørende organ (formannskap/bystyret) i uforandret form. **Rådmannen har dog anledning til å konsekvensvurdere** de politiske utvalgene sin innstilling for den behandles i neste instans.

Første instans saksbehandler må framstille hver sak kortfattet og konsist og legge stor vekt på at relevante fakta og forhold av betydning blir drøftet. Det er de enkelte avdelingsjefer som hver står ansvarlig innen sine saksområder for at nødvendige saksopplysninger blir innhentet fra eksterne og interne instanser.

## 3.0 GENERELLE RAMMER OG RÅD FOR SKRIFTLIGE FRAMSTILLINGER TIL POLITISK BEHANDLING

Saksframstillingen skal selvstendig og alene gi politikerne et reelt beslutningsgrunnlag: **saksframstillingen må ikke være avhengig av muntlige redegjørelser for at vedtak skal fattes.**

Det er ikke lagt begrensninger på sideantall for politiske saksframlegg. **Det er et klart mål at dokumentmengden politikerne skal forholde seg til skal reduseres.** Malen for saksframlegg og begrensning av antall vedlegg skal bl.a bidra til dette.

Generelle råd for arbeid med saksframlegg:

- ⇒ Kjenn sakens forhistorie. Gå gjennom alle tidligere saksmapper som har tilknytning til saken.
- ⇒ Sjekk og vis til lovgrunnlag, regler, inngåtte avtaler, administrative og politiske vedtak der dette er nødvendig for sakens framstilling.
- ⇒ Definer hvem som er mottakere av budskapet.
- ⇒ Bruk struktur og logisk oppbygning av saken.
- ⇒ Bruk overskrifter og avsnitt. Disse skal nummereres.
- ⇒ Enkel og lettfattelig redegjørelse. **Overdreven bruk av fremmedord bør unngås.** Lange setninger og/eller lange avsnitt uten punktum eller bruk av komma bør unngås.
- ⇒ Vurder om alle detaljer i saken er nødvendige å ta med for at saken skal få en objektiv og god framstilling
- ⇒ **Vis dekningsmåte når vedtaket har økonomiske konsekvenser**
- ⇒ Unngå vedleggsmani, bruk kun de vedleggene som er av vesentlig betydning. Saksframstillingen skal kunne «stå på egne bein».

## 4.0 INNHOLD OG OPPBYGNING AV ET SAKSFRAMLEGG.

Selv om enhver sak er spesiell er det både mulig og nødvendig med felles kjøreregler når det gjelder oppbygning av en sak. Vedlagt mal for oppbygning av et saksframlegg til politisk behandling følger som vedlegg (vedlegg 1). Saksmalen er en mal for den tekniske og innholdsmessige utformingen av politiske saker i Sandnes kommune. Dette innebærer ikke at malen skal følges slavisk. **Malen skal være en disposisjon som sikrer at et saksframlegg har berørt alle vesentlige elementer og at den har en logisk oppbygning med klare poenger.** Det må vurderes utfra den enkelte sak sin karakter hvilke punkter i malen som skal være med. Saksutredningen **må tilpasses lovmessige krav**, f.eks. forvaltningslovens bestemmelser og enkelte særlovbestemmelser som plan og bygningslov.

Alle relevante hensyn og fakta skal være presentert i en oversiktlig og leseverdig form. Vær kortfattet, kom til poenget og vær tydelig på hva de folkevalgte inviteres til å treffe beslutning om.

#### 5.0 SAKSKARTET

Samtlige sakskart skal ha følgende oppsett (disposisjon) :

*Hvit saksliste, gul protokoll, hvite innstillinger, hvite saksutredninger  
m/gul forside, gul meldingsoversikt, hvite meldinger, gul adresseliste.*

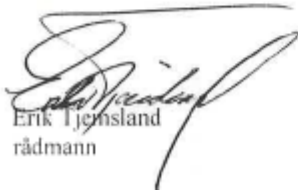
#### 6.0 RUTINER FOR EFFEKTERING AV SAKER

Det vises til skriv fra politisk sekretariat datert 26. april som angir hvordan en sak som har vært til politisk behandling blir oversendt til administrasjonen. (Vedlegg 2)


Vedtaket skal ekspederes uten unødig opphold, fortrinnsvis innen en uke etter at det folkevalgte organet har gjort sitt vedtak.

#### 7.0 VIDERE OPPFØLGING AV RUNDSKRIVET

Den enkelte leder er ansvarlig for at rundskrivet blir gjort kjent og fulgt opp i avdelingen. Det må vurderes om det er formålstjenlig å ha en ressursperson i avdelingen som har ansvar for å kvalitetssjekke saksframlegg som skal til politisk behandling. Utover dette vil rundskrivet inngå i de opplæringstiltakene hvor det er naturlig å trekke dette inn.



Erik Tjensland  
rådmann



Per Hånasand  
kommunaldirektør  
økonomi og administrasjon

## **MAL FOR OPPBYGGING/DISPOSISJON FOR SAKSFRAMLEGG TIL POLITISK BEHANDLING**

### **DEL A - INNLEDNING, PROBLEMBESKRIVELSE OG FAKTISKE OPPLYSNINGER**

#### *1. Overskrift*

Vær kortfattet og gå rett på sak. Kontroller overskriften en gang til før saken avsluttes.

#### *2. Hva saken gjelder*

Innledningsvis skal det kort informeres om hva saken gjelder. Maksimalt 3 linjer. F.eks politisk vedtak (med saksnummer), søknad, periodiske saker, eget initiativ.

#### *3. Sammendrag*

Dette brukes for saker som har et stort omfang, vanligvis når saker overstiger 4 sider. **Normalt skal saksframstillingen ikke være så omfangsrik at dette er nødvendig.**

#### *4. Bakgrunn og historikk*

Denne delen er det ofte vanskelig å avgrense, men det er viktig ikke å gjøre denne delen for omfangsrik.

Hvorfor kommer saken opp? Ta med evt. tidligere vedtak, historikk (hvis nødvendig), om den reises på eget initiativ. Historikk/tidligere vedtak (inkl. saksnr.) kan med fordel listes opp punktvis i tidskronologisk rekkefølge. NB! Gjennomgå alle tidligere saksmapper som har tilknytning til saken. Denne delen er det ofte knyttet vedlegg til. Ved å gjengi deler av vedtak o.l vil det ikke være nødvendig å ha vedlegget med som trykt vedlegg.

#### *5. Problembeskrivelse*

Denne delen av saksframstillingen er gjerne den viktigste. Vær presis når det gjelder:

- ⇒ Hva som er problemstillingene
- ⇒ Hva er kommunens ansvar for saken
- ⇒ Hvordan skal den behandles osv.
- ⇒ Det kan være aktuelt å gi tilleggsproblemstillinger knyttet opp mot hovedproblemstillingen for å få satt saken i en sammenheng og helhet.
- ⇒ Eventuelle avgrensninger i saksframstillingen kan det gjøres rede for her.

### **DEL B - VIKTIGE HENSYN/KRAV TIL LØSNING OG LØSNINGSALTERNATIVER**

#### *6. Faktaopplysninger*

Faktiske forhold, tall, prognoser o.l. I denne delen av saksframstillingen skal det skilles helt klart mellom fakta/opplysninger og vurderinger som saksbehandleren gjør. Andres vurderinger som er gitt i følge lovbestemmelser eller andre bestemmelser, eller innhentet på saksbehandlers eget initiativ, vil imidlertid regnes som fakta i denne sammenheng.

#### *7. Viktige hensyn/krav til løsning*

Under dette punktet skal det **trekkes fram hensyn/krav som har betydning for saken** fra følgende områder:

- ⇒ økonomiske

- ⇒ faglige
  - ⇒ organisasjonsmessige
  - ⇒ juridiske
  - ⇒ tekniske
  - ⇒ kommunens verdigrunnlag, etiske/moralske
  - ⇒ miljømessige
  - ⇒ samfunnmessige (bydeler, kommunenivå, regionalt, nasjonalt, globalt)
- Det vil variere fra sak til sak om det er aktuelt å vurdere disse punktene.

#### 8. Alternative løsninger

Under dette punktet skal de ulike løsningene som er aktuelle beskrives. De ulike løsningene skal her presenteres uten vurdering.

### DEL C - DRØFTINGSDEL, VURDERINGER OG KONKLUSJONER

#### 9. Vurderinger og konklusjoner.

Dette er drøftingsdelen av saksframlegget. Løsningsalternativene skal vurderes kontra de hensynene/kravene som fremkommer under pkt. 7.

Nødvendige prioriteringer mellom de ulike løsningsalternativene skal være tydelige.

Konsekvenser/avveininger av valgte løsning skal fremkomme.

### DEL D - INNSTILLING OG VEDTAK

#### 10. Innstilling/forslag til vedtak.

Vedtaket skal være kort og presist, men fullstendig. I hovedsak skal det komme fram:

HVA som skal gjøres.

HVEM som eventuelt skal gjøre det.

NÅR det eventuelt skal være påbegynt eller avsluttet.

HVA det kan/skal koste og

HVORDAN finansieringen er løst.

Enkeltvedtak skal inneholde begrunnelse (jfr. Forvaltningsloven). Dette kan løses ved at selve saksutredningen begrunner vedtaksforslaget. Dette medfører at i de tilfellene hvor politikerne ønsker å fravike administrasjonens forslag, må de også fremme en selvstendig begrunnelse som en integrert del av vedtaket.

Til vanlig fremmes det et forslag til vedtak. I de tilfeller hvor det enten ikke er opplagt hva som er den «rette» løsningen og/eller det kan forutsettes stor politisk uenighet om valg av løsningsalternativ kan det være fornuftig å fremme både prinsipalt og subsidiært forslag til vedtak.

Det er to måter å innlede et vedtak på: enten «bystyre/formannskapet/utvalg for ... godkjenner/mener osv» eller en fullstendig nøytral vedtaksformulering «Det bevilges...». I de sakene hvor det er viktig å få understreket at det f.eks. er bystyret som skal gjøre vedtaket gjennom selve vedtaksformuleringen, innledes vedtaket med «Sandnes bystyre godkjenner...».

I de tilfellene hvor utvalgspolitikere fremmer alternative forslag til vedtak i saker hvor bystyret skal fatte endelig vedtak må administrasjonen veilede utvalgene slik at forslagene ikke innledes med «Utvalg for ... tilrår ...».



Avdelingssjef underretter rådmannen dersom det skulle være forhold ved underutvalgenes innstillinger som skulle gi grunnlag for å anta at rådmannen vil konsekvensvurdere innstillingen.

#### *11. Dokumenter og vedlegg i saken*

Bystyret har vedtatt reglement for folkevalgtes innsynsrett, jfr. rundskriv 1/97.

KAT. 1.:

*Med alle saksframlegg skal det følge en oversikt over alle dokumenter som er innsendt, innhentet eller utarbeidet i tilknytning til den konkrete saken, med unntak av interne arbeidsdokumenter for administrasjonen.*

Hvert enkelt dokument vurderes om det skal følge saken som trykt vedlegg eller om det listes opp under utrykte dokumenter. Dette er et av de områdene hvor det er mulig å få redusert papirvolumet som legges fram for politikerne. Det kan f.eks allerede være gjort nødvendig rede innholdet i dokument i selve saken eller det kan være av mindre vesentlig betydning å trykke som vedlegg.

Følgende begreper brukes for å ivareta kravet om innsynsrett i dokumenter:

Vedlegg:

Øvrige dokumenter i saken:

## 8.5 KILDER

---

### Skriftlige kilder

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om språk (språkloven)
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven)
- Forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom (forskrift om medvirkningsordninger)
- Forskrift om økonomisk godtgjørelse for folkevalgte, Sandnes kommune, Rogaland (FOR-2019-10-21-1531)
- KS-veileder «Orden i eget hus»
- Kommunal- og distriktsdepartementet – Tolkningsuttalelse om kommuneloven 20.09.2022
- Sandnes kommunes saksbehandlings- og delegasjonsreglement, vedtatt 21.10.2019
- Videredelegeringsreglement for kommunedirektøren i Sandnes, gjeldende fra 01.02.2014, oppdatert i 2022.
- Sandnes kommunes saksdokumenter og møtekalender (fra kommunens nettsider)
- Sandnes kommunes perioderapporter og årsrapporter (fra kommunens nettsider)
- Prosedyre for behandling av utvalgssaker i politisk sekretariat (Arkivplan)
- Rundskriv 9/2000 – «Retningslinjer for utforming av saksframlegg til politisk behandling»
- Melding 80/09 til formannskapet – Rutiner om statusrapportering
- Sak 201001203 til formannskapet om rapportering på økonomi
- Sak 83/20 til kommunestyret om vedtak om å redusere godtgjørelse til folkevalgte
- Sak 39/22 til formannskapet datert 09.05.2022 om å opprette arbeidsutvalg
- Notater og møteprotokoller fra arbeidsutvalgets møter t.o.m. januar 2023.

## Muntlige kilder og korrespondanse

- Kommunedirektøren
- Direktør for oppvekst
- To seniorrådgivere i kommunedirektørens stab
- To rådgivere i fagstab oppvekst
- Virksomhetsleder for dokumentsenteret
- Virksomhetsleder for politisk sekretariat
- Konsulent fra politisk sekretariat
- To konsulenter fra dokumentsenteret
- Gruppeintervju med gruppelederne (MDG, Ap, Frp, H, Krf, SV)
- Gruppeintervju med utvalg for oppvekst
- Nåværende ung ordfører
- Tidligere ung ordfører