



Forum for
kontroll og tilsyn



VEILEDER

Håndtering av henvendelser til kontrollutvalget

© Forum for kontroll og tilsyn 2022

Innhold

Oppsummering av anbefalinger	3
1. Innledning	4
2. Kontrollutvalgets mandat og avklaring av roller	6
2.1 Kontrollutvalgets mandat og forholdet til kommunestyret.....	6
2.2 Rolleavklaringer.....	6
3. God forvaltningsskikk	7
3.1 God forvaltningsskikk.....	7
3.2 Skriftlige henvendelser	7
3.3 Muntlige henvendelser.....	8
3.4 Tilbakemelding til avsender – sekretariatets veiledningsplikt	9
4. Sekretariatets behandling av henvendelser	11
4.1 Ulik praksis	11
4.2 Forslag til fremgangsmåte	11
5. Kontrollutvalgets vurdering av henvendelser	12
5.1 «Trafikklysmodellen».....	12
5.2 Henvendelser som faller utenfor kontrollutvalgets mandat	12
6. Kontrollutvalgets oppfølging av henvendelser	14
6.1 Ressurser	14
6.2 Valg av kontrollhandlinger.....	14
7. Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid	15
7.1 Informasjon til innbyggere og andre	15
7.2 Kommunikasjonsstrategi	15
VEDLEGG 1 Eksempel på retningslinjer for håndtering av henvendelser til kontrollutvalget	16
VEDLEGG 2 Tiltak for god dialog og samhandling med kommunestyret	18
VEDLEGG 3 Hva er et saksdokument?	19
VEDLEGG 4 Om klagerett over kontrollutvalgets vedtak	20

Oppsummering av anbefalinger

Anbefaling 1

Alle skriftlige henvendelser til kontrollutvalget skal journalføres.

Anbefaling 2

Muntlige henvendelser må skriftliggjøres for å kunne behandles av kontrollutvalget.

Anbefaling 3

Den som henvender seg til kontrollutvalget må i tråd med god forvaltningsskikk få en skriftlig tilbakemelding på at henvendelsen er mottatt.

Anbefaling 4

Kontrollutvalget bør utarbeide egne retningslinjer for håndtering av henvendelser. Disse bør inneholde en fremgangsmåte for saksbehandling av henvendelser.

Anbefaling 5

Kontrollutvalget bør bruke «trafikklysmodellen» når kontrollutvalget skal vurdere om innholdet i en henvendelse skal følges opp.

Anbefaling 6

Kontrollutvalget bør unngå å gå videre med saker som uttrykker generell misnøye med et politisk fattet vedtak, dreier seg om en enkeltsak, er under behandling i et annet organ eller har en annen naturlig behandlingsvei.

Anbefaling 7

Kontrollutvalget bør i sitt budsjettframlegg ta høyde for uforutsette kontrollhandlinger.

Anbefaling 8

Kontrollutvalget bør drøfte hvordan utvalget vil synliggjøre sin rolle og mandat, og hvorfor utvalget ønsker å motta henvendelser.

1. Innledning

Henvendelser er en viktig del av kontrollutvalgets arbeid med å føre kontroll med den kommunale forvaltningen.

Henvendelser kan være generelle innspill til tema og områder for revisjon eller andre kontrollhandlinger. Slike henvendelser bør sees i sammenheng med kontrollutvalgets planarbeid.

Henvendelser kan også være tips om mer konkrete og mulige kritikkverdige forhold. Denne veilederen gir først og fremst råd om hvordan denne type henvendelser kan håndteres. Henvendelser kan for eksempel komme fra innbyggere, folkevalgte, næringsaktører, ansatte, media, organisasjoner og revisor.

Veilederen er ment å være et supplement til Kontrollutvalgsboka.¹

I en uformell spørreundersøkelse som ble gjennomført blant deltakerne på FKTs fagkonferanse i 2021, svarte 65 prosent ja på spørsmålet om henvendelser er en viktig del av kontrollutvalgets arbeid. 55 prosent svarte at henvendelser har ført til at viktige forhold ble avdekket.

Det er få kontrollutvalg og sekretariat som har avtalt faste rutiner for hvordan henvendelser skal mottas og følges opp. På bakgrunn av dette opprettet FKT en arbeidsgruppe i juni 2021. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å utarbeide en veileder for hvordan kontrollutvalget kan håndtere henvendelser.

Arbeidsgruppen har bestått av: Henning Warloe kontrollutvalget i Bergen, Trond Egil Nilsen kontrollutvalget i Måsøy, Solveig Kvamme Sunnmøre kontrollutvalgssekretariat IKS, Ragnhild

Aashaug Kontrollutvalg Fjell IKS, Hilde Rasmussen Nilsen 2. vara til styret og Anne-Karin F Pettersen generalsekretær.

Høsten 2021 gjennomførte arbeidsgruppen en undersøkelse blant FKTs medlemmer om hvordan henvendelser blir håndtert. Underveis i veilederen oppsummerer vi noen fakta og viser eksempler fra undersøkelsen.

Målgruppen for veilederen er primært kontrollutvalgsmedlemmer og ansatte i kontrollutvalgssekretariat.

Det er opp til kontrollutvalget selv å beslutte hvordan henvendelser skal behandles. Formålet med dette dokumentet er derfor å gi råd og anbefalinger.

¹ [Kontrollutvalgsboka](#) 3. utgåve, januar 2022.

Fakta:

Resultater etter Deloitte's uformelle undersøkelse på fagkonferansen juni 2021:

Henvendelser er en viktig del av kontrollutvalgets arbeid

- ✓ 65 prosent svarer ja på spørsmålet om henvendelser er en viktig del av kontrollutvalgets arbeid

Henvendelser har ført til at viktige forhold ble avdekket

- ✓ 55 prosent svarte at henvendelser har ført til at viktige forhold ble avdekket

Innbyggerne er den viktigste kilden for henvendelser

- ✓ 40 prosent svarer at innbyggerne er den viktigste kilden for henvendelser
- ✓ Andre kilder er folkevalgte, næringsaktører, ansatte, media og organisasjoner

Området for henvendelser er i stor grad byggesak, plan og eiendom

- ✓ 40 prosent svarer at henvendelsene gjelder byggesak, plan og eiendom
- ✓ Andre tema er økonomi, innkjøp, kontrakt, personalsaker, arbeidsmiljø, saksbehandling generelt og barnevern

Kilde: Kommunerevisoren 4-2021

2. Kontrollutvalgets mandat og avklaring av roller

Kontrollutvalget er kommunestyrets kontrollorgan. God rolleforståelse og et godt samarbeid mellom kontrollutvalget og kommunestyret kan bidra til økt interesse for kontrollarbeidet.

2.1 Kontrollutvalgets mandat og forholdet til kommunestyret

Kontrollutvalgets mandat er å være kommunestyrets utøvende kontrollorgan. Det innebærer at kontrollutvalget skal gi uttalelse om kommunens årsregnskap og årsberetning, utarbeide planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll og rapportere til kommunestyret om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller

I tillegg har kontrollutvalget et påseansvar i forbindelse med regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Kontrollutvalget skal også påse at kommunens økonomiforvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak.

Utover det som er bestemt i lov og forskrift, kan kontrollutvalget i prinsippet ta opp ethvert forhold ved kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, så lenge det kan defineres som kontrollarbeid.

God dialog og samhandling mellom kontrollutvalget og kommunestyret gjør det lettere å få aksept for at kontrollutvalgets arbeid med henvendelser er viktig og relevant. Derfor bør kontrollutvalget diskutere hvordan utvalget kan skape forståelse og interesse for kontrollutvalgets arbeid blant medlemmene i kommunestyret. Vedlegg 2 i veilederen lister opp en rekke tiltak for god dialog og samhandling med kommunestyret.

2.2 Rolleavklaringer

Styringsrolle²

Folkevalgte har fire sentrale roller: representasjonsrollen (ombudsrollen), lederrollen, styringsrollen og arbeidsgiverrollen. Kontrollutvalgets oppgaver med å føre kontroll på vegne av kommunestyret, tilhører styringsrollen som blant annet handler om oppfølging og kontroll.

Henvendelser fra innbyggerne om mulige kritikkverdige forhold til kontrollutvalgets medlemmer, bør derfor håndteres mer formelt enn det rollen som folkevalgt ellers gir rom for.

Arbeidsmåte

Kontrollutvalgsmedlemmer bør ikke gjøre egne undersøkelser av en henvendelse eller starte innsamling av fakta. Det kan bli oppfattet som om saksbehandlingen er påbegynt før kontrollutvalget som organ har gjort sin vurdering. Dersom det er behov for å innhente mer informasjon før kontrollutvalget får henvendelsen, så gjøres det i samarbeid med sekretariatet for å sikre krav til forsvarlig saksbehandling.

Kontrollutvalget er ikke et ordinært forvaltningsorgan som fatter enkeltvedtak.³ Kontrollutvalget kan ikke fatte eller omgjøre vedtak som er bindende for administrasjonen.⁴ Videre betyr dette at de som kommer med henvendelser til kontrollutvalget, ikke er en part⁵ i påfølgende kontrollsak. Det er ikke klagerett på kontrollutvalgets vedtak. Det er noen unntak, se vedlegg 4.

² Tillit, KS folkevalgtprogram 2019-2023, kap. 2.

³ Forvaltningsloven § 2, første ledd bokstav b.

⁴ Kontrollutvalgsboka 2021, s. 18.

⁵ Forvaltningsloven § 2, første ledd bokstav e.

3. God forvaltningsskikk

Kontrollutvalget er et offentlig organ⁶ og sekretariatet skal ivareta organets journalførings- og arkivplikt.

3.1 God forvaltningsskikk

God forvaltningsskikk bygger på de fire grunnleggende forvaltningsverdiene: demokrati, faglig integritet, effektivitet og rettssikkerhet. Verdiene blir ivaretatt ved at offentlige organ følger «forfatningsreglene» i forvaltningsloven, offentleglova og arkivloven.

Alle offentlige organ plikter å ha et arkiv som er ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilde for samtid og ettertid, jf. arkivlova § 6. Et dokument er arkivverdig dersom det enten har blitt saksbehandlet eller har verdi som dokumentasjon. Det er et sekretariatsansvar å forvalte kontrollutvalgets arkiver i tråd med gjeldende arkivlov og arkivforskrift.⁷

Offentlige organ har journalføringsplikt som følge av både offentleglova og arkivforskriften. Journalen er et viktig redskap for å sikre åpenhet om offentlig saksbehandling, og er en forutsetning for demokratiet. Det er sekretariatet sitt ansvar å sørge for journalføring av kontrollutvalget sine dokumenter og korrespondanse. Sekretariatet har videre ansvar for å opprettholde personvernet til avsender ved å kontrollere at innkommende dokumenter helt eller delvis avskjermes, dersom det er hjemmel for dette.

Journalen er et viktig arbeidsverktøy som kan brukes som dokumentasjon på når en henvendelse ble mottatt, og hvordan den blir fulgt opp.

Arkivverket har utarbeidet en enkel sjekkliste⁸ som kan være til hjelp for sekretariatet.

3.2 Skriftlige henvendelser

I dag foregår det meste av kommunikasjonen digitalt, også det som kommer inn til kontrollutvalget. Det brukes mange ulike kanaler, former og sjangre. Det som før kanskje kom som et brev, kan i dag komme som en SMS, e-post, melding på sosiale medier, et dokument via et digitalt møte, eller en registrering på en webportal, for å nevne noe. Det er sekretariatet sin oppgave å avgjøre hva som skal journalføres og arkiveres av kontrollutvalgets korrespondanse.⁹

Det er med andre ord sekretariatets ansvar å ivareta hensynet til god forvaltningsskikk. Derfor bør utvalgets medlemmer som mottar en henvendelse, oversende henvendelsen til sekretariatet slik at de kan bli håndtert etter fastlagte rutiner.

Anbefaling 1

Alle skriftlige henvendelser til kontrollutvalget skal journalføres.

⁶ [Rettleiar til offentleglova](#) kap. 3.1 omtaler hva som er et offentlig organ, jf. offentleglova § 2.

⁷ For mer informasjon om arkiv, se [FKT og NKRFs felles veileder for arkivordning for](#)

[kontrollutvalgssekretariat \(2015\)](#)

⁸ [Sjekkliste for journalføring og arkivering i departementene og statlige virksomheter - 2019.](#)

⁹ Dokument og saksdokument er nærmere definert i vedlegg 2.

Eksempel, skriftlig henvendelse:

Kontrollutvalgets medlem får en SMS fra en bekjent der det gis informasjon som er interessant og som medlemmet tenker at kontrollutvalget bør se nærmere på. Kontrollutvalgets medlem takker avsender for informasjonen og informerer om at den blir lagt fram for kontrollutvalget til vurdering.

Kontrollutvalgets medlem bør ta skjermdump av SMS-dialogen eller videresende den til sekretariatet for journalføring.

3.3 Muntlige henvendelser

Både sekretariatet og kontrollutvalgets medlemmer blir noen ganger oppringt av innbyggere og andre som mener de har informasjon som kontrollutvalget bør se nærmere på. Den som ringer bør oppfordres til å gjøre henvendelsen skriftlig og sende den til sekretariatet.

Alternativt kan mottakers notater fra muntlige samtaler arkiveres som et internt notat.

Anbefaling 2

Muntlige henvendelser må skriftliggjøres for å kunne behandles av kontrollutvalget.

Eksempel, muntlig henvendelse:

Et medlem i kontrollutvalget møter en innbygger på butikken og vedkommende sier at "du som er med i kontrollutvalget..." Så gir vedkommende informasjon som medlemmet finner interessant.

Kontrollutvalgets medlem bør oppfordre innbyggeren til å sende det skriftlig enten rett til sekretariatet eller via medlemmet slik at det kan håndteres og journalføres.

3.4 Tilbakemelding til avsender – sekretariatets veiledningsplikt

Et flertall av de som svarte på undersøkelsen som FKT sin arbeidsgruppe gjennomførte høsten 2021, svarer at avsender får en bekreftelse på at henvendelsen er mottatt og en skriftlig underretning om hvordan henvendelsen ble behandlet (60 prosent).

Den som henvender seg til et offentlig organ som kontrollutvalget er, bør få en skriftlig tilbakemelding på at henvendelsen er mottatt og journalført. Tilbakemeldingen bør gi informasjon om at kontrollutvalget tar den til vurdering og at det ikke er klagerett på kontrollutvalgets vedtak. Videre bør avsender informeres om at hen ikke er part om det blir en sak.

Tilbakemeldingen bør videre inneholde veiledning dersom henvendelsen heller bør rettes til en annen instans.

Avsender har ikke rett på skriftlig tilbakemelding etter kontrollutvalgets behandling. Kontrollutvalget kan likevel vurdere om avsender skal få flere skriftlige tilbakemeldinger.

Anbefaling 3

Den som henvender seg til kontrollutvalget må i tråd med god forvaltningsskikk få en skriftlig tilbakemelding på at henvendelsen er mottatt.

Eksempel 1:

«Kontrollutvalssekretariatet har på vegne av kontrollutval motteke henvendinga di. Alle henvendingar til kontrollutvalet vert journalførte som innkomen post med namn på avsendar(-ar).

Henvendinga di vert lagt fram for kontrollutvalet til vurdering. Om kontrollutvalet vel å gå nærare inn på det som henvendinga gjeld, vil du kunne sjå i møteprotokollen som du finn på heimesida vår.

Ut over dette vil du ikkje få noko meir svar frå kontrollutvalet på henvendinga di.

Vi gjer deg merksam på at kontrollutvalet kun har plikt til å behandle dei saker som kommunestyret ber dei om, eller der det går fram av forskrift om revisjon i kommunar. Når det gjeld henvendingar frå andre enn kommunestyret eller revisjonen, må kontrollutvalet sjølve vurdere om dei vil prioritere å sjå nærare på det ei henvending tek opp.

På generelt grunnlag kan ein seie at det er utanfor kontrollutvalet sitt mandat og reglement å behandle henvendingar som gjeld klagesaker, saker som er til behandling i rettsapparatet, usemje i politiske vedtak eller varsel etter Arbeidsmiljøloven kap. 2a.»

Kilde:

Sunnmøre kontrollutvalsekretariat IKS

Eksempel 2

Kontrollutvalssekretariatet har på vegne av kontrollutval motteke henvendinga di. Alle henvendingar til kontrollutvalet vert journalførte som innkomen post med namn på avsendar(-ar). Henvendinga di vert lagt fram for kontrollutvalet til vurdering.

Utan at vi har vurdert henvendinga di, vil vi på generelt grunnlag seie at det i hovudsak er utanfor kontrollutvalet sitt mandat og reglement å behandle henvendingar som m.a. gjeld klagesaker, saker som er til behandling i rettsapparatet, usemje i politiske vedtak eller varsel etter Arbeidsmiljøloven kap. 2a.

Vi gjer deg merksam på at kontrollutvalet kun har plikt til å behandle dei saker som kommunestyret ber dei om, eller der det går fram av kommunelova kapittel 23 og 24 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83> og forskrift om kontrollutval og revisjon i kommunar <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-17-904>. Når det gjeld henvendingar frå andre enn kommunestyret, må kontrollutvalet sjølve vurdere om dei vil prioritere å sjå nærare på det henvendinga tek opp.

Vi gjer også merksam på at kontrollutvalet ikkje er eit forvaltningsorgan som fattar enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2. Personar som henvender seg til kontrollutvalet er ikkje å rekne som part i ei eventuell påfølgjande kontrollsak. Det vil difor ikkje vera klagerett på vedtak gjort av kontrollutvalet, eller andre partsrettar etter forvaltningslova § 28 knytt til vedtak gjort av utvalet.

Du vil etter behandlinga i kontrollutvalet verta orientert om vedtaket, men som det går fram over vil du ikkje ha klagerett på vedtaket.

Kjelde:

Vestland fylkeskommune, sekretariat for kontrollutval

4. Sekretariatets behandling av henvendelser

Det er ulik praksis for hvordan henvendelser blir saksbehandlet før de legges fram for kontrollutvalget.

4.1 Ulik praksis

I undersøkelsen som arbeidsgruppen gjennomførte blant FKTs medlemmer høsten 2021, stilte vi spørsmål om hvordan henvendelsene blir lagt fram for kontrollutvalget. Svarene tyder på at det er ulik praksis.

Flertallet (63 prosent) svarer at de legger alle henvendelser fram som informasjons- eller meldingssak. I møte avgjør kontrollutvalget hva som er innenfor mandatet og hva som skal utredes videre av sekretariatet.

Under 20 prosent svarte at sekretariatet saksbehandler alle henvendelser før de blir lagt fram for kontrollutvalget som sak.

Det kan bety at sekretariatet i saksfremlegget gjør en vurdering av om saken hører inn under kontrollutvalgets mandat, og gir en anbefaling.

Rundt 20 prosent svarte at sekretariatet kun saksbehandler henvendelser som er innenfor mandatet til kontrollutvalget. Svarene kan tyde på at det er utvalgsleder som forhåndsvurderer hva som hører inn under mandatet.

Hvilken ordning som velges vil innvirke på hvor lang tid det tar fra en henvendelse kommer inn og til den er ferdigbehandlet.

4.2 Forslag til fremgangsmåte

Retningslinjer for hvordan kontrollutvalget behandler henvendelser, kan bidra til en større forutsigbarhet og økt tillit til saksbehandlingen. Retningslinjer må være i tråd med forvaltningslovens regler og god forvaltningsskikk. Saksbehandlingen kan foregå på følgende måte:

- ✓ Sekretariatet gjør en vurdering av innholdet i henvendelsen. Her kan spørsmålene i «trafikklysmodellen» være et egnet hjelpemiddel.
- ✓ Hvis henvendelsen åpenbart er utenfor kontrollutvalgets mandat, svarer sekretariatet avsender og legger henvendelsen og svaret fram for kontrollutvalget til orientering.
- ✓ Henvendelser som ikke åpenbart er utenfor kontrollutvalgets mandat, drøfter sekretariatet med kontrollutvalgets leder som avgjør om henvendelsen skal settes opp som sak på sakslisten.
- ✓ For henvendelser som skal på sakslisten, gjør sekretariatet en vurdering av innholdet i henvendelsen og kommer med et forslag til kontrollutvalget om hvordan den kan håndteres, i tråd med vanlig saksforberedelse.

Anbefaling 4

Kontrollutvalget bør utarbeide egne retningslinjer for håndtering av henvendelser. Disse bør inneholde en fremgangsmåte for saksbehandling av henvendelser.

5. Kontrollutvalgets vurdering av henvendelser

Kontrollutvalget kan i prinsippet ta opp ethvert forhold ved kommunens virksomhet, så lenge det kan defineres som kontrollarbeid. I vurderingen av hvilke henvendelser som kontrollutvalget skal gå videre med, kan det være nyttig å stille noen kontrollspørsmål.

5.1 «Trafikklysmodellen»

Hvorvidt kontrollutvalget skal følge opp en ekstern henvendelse bør skje utfra en helhetlig vurdering. "Trafikklysmodellen" kan være et nyttig hjelpemiddel.

«Trafikklysmodellen» på neste side er utarbeidet av Deloitte AS. Tabellen nevner noen aktuelle spørsmål kontrollutvalget bør stille seg når utvalget skal bestemme om henvendelsen er en sak som skal følge opp eller ikke. Listen er ikke uttømmende, og relevansen av det enkelte spørsmål kan vektas ulikt.

Selv om kontrollutvalget i prinsippet kan ta opp ethvert forhold ved kommunens virksomhet, faller det utenfor utvalgets mandat å vurdere om politiske vedtak er formålstjenlige. Utvalget skal heller ikke brukes som arena for «omkamp».

Anbefaling 5

Kontrollutvalget bør bruke «trafikklysmodellen» når kontrollutvalget skal vurdere om innholdet i en henvendelse skal følges opp.

5.2 Henvendelser som faller utenfor kontrollutvalgets mandat

Kontrollutvalget bør unngå å gå videre med saker som dreier seg om en enkeltsak, som er under behandling i et annet organ eller som har en annen naturlig behandlingsvei, som hos politiet,

rettsapparatet, statsforvalteren, sivilombudet, KOFA, klageorgan i kommunen eller kommunens varslingskanal. Vedtak i en enkeltsak kan likevel avdekke systemsvikt som kontrollutvalget kan vurdere å se nærmere på.

Dersom henvendelsen gjelder et avvik, må det vurderes om det er andre instanser i kommunen som først skal vurdere dette, og om det dekkes av internkontrollen.

Henvendelser kan medføre mye støy og uklarhet rundt hvilken rolle kontrollutvalget kan og skal ha i en konkret sak. Fallgruvene kan være mange dersom kontrollutvalget involverer seg i en sak som egentlig ikke egner seg for kontrollutvalget og de verktøyene kontrollutvalget disponerer. Det er fare for at oppfølging av henvendelser fortrenger risikoområder der behovet for kontroll er større. Kontrollutvalget må også være forberedt på at det er sannsynlig at de ikke vil klare å møte forventningene til den som har kommet med henvendelsen.

Anbefaling 6

Kontrollutvalget bør unngå å gå videre med saker som uttrykker generell misnøye med et politisk fattet vedtak, dreier seg om en enkeltsak, er under behandling i et annet organ eller har en annen naturlig behandlingsvei.

Sentrale spørsmål – «Trafikklysmodellen» Kryss på røde felt kan peke i retning av å ikke følge opp henvendelsen, mens kryss på grønne felt kan tale for å følge opp henvendelsen.	Ja	Delvis	Nei	Ukjent
Vedrører henvendelsen misnøye med et politiskfattet vedtak?	Rødt	Gult	Grønt	Grått
Dreier henvendelsen seg om en klage på et enkeltvedtak som kommunen har fattet?	Rødt	Gult	Grønt	Grått
Viser henvendelsen til lovbrudd, manglende etterlevelse av kommunale rutiner eller manglende oppfølging av kommunale vedtak?	Grønt	Gult	Rødt	Grått
Viser henvendelsen til en risiko knyttet til system, rutiner, praksis i kommunen mer generelt innenfor et område?	Grønt	Gult	Rødt	Grått
Dreier henvendelsen seg i hovedsak om en isolert hendelse?	Rødt	Gult	Grønt	Grått
Er henvendelsen under annen behandling i et annet organ? (rettsapparat, sivilombud, statsforvalter, KOFA, klageorgan i kommunen, varslingskanal)?	Rødt	Gult	Grønt	Grått
Er det annen naturlig behandlingsvei for henvendelsen (ref. organene nevnt over)?	Rødt	Gult	Grønt	Grått
Kan henvendelsen, og henvendelsens oppmerksomhet, bidra til at det stilles spørsmål om tilliten til kommunens saksbehandling av en type saker?	Grønt	Gult	Rødt	Grått
Berører henvendelsen et tema som kontrollutvalget allerede har vurdert som aktuelt for oppfølging i sin risiko- og vesentlighetsanalyse?	Grønt	Gult	Rødt	Grått
Foreligger området som et tema i plan for forvaltningsrevisjon eller plan for eierskapskontroll?	Grønt	Gult	Rødt	Grått
Kan en gjennomgang bidra til læring og forbedring?	Grønt	Gult	Rødt	Grått
Bør henvendelsen prioriteres foran andre planlagte oppgaver?	Grønt	Gult	Rødt	Grått

Tabell 1 Kilde: Deloitte AS

6. Kontrollutvalgets oppfølging av henvendelser

Hvordan kontrollutvalget kan gå videre med henvendelsen, er avhengig av ressursituasjonen og sakens karakter.

6.1 Ressurser

Kontrollutvalget skal hvert år utarbeide framlegg til budsjett som skal behandles i kommunestyret. For å gi kontrollutvalget gode arbeidsvilkår må kommunestyret stille nødvendige ressurser til disposisjon. Kontrollutvalget må på sin side synliggjøre for kommunestyret at det kan oppstå uventede situasjoner, som for eksempel henvendelser fra innbyggere, som kontrollutvalget må følge opp. Hvis kontrollutvalget ikke har tilgjengelige budsjettmidler, kan utvalget fremme sak om ekstramidler fra kommunestyret.

Anbefaling 7

Kontrollutvalget bør i sitt budsjettframlegg ta høyde for uforutsette kontrollhandlinger.

6.2 Valg av kontrollhandlinger

Under følger noen eksempler på fremgangsmåter for kontrollutvalget:

Samle informasjon

Kontrollutvalget kan be sekretariatet om å samle inn informasjon som angår henvendelsen. Kontrollutvalget vurderer om det skal gjøres videre undersøkelser.

Orienteringer

Kontrollutvalget kan invitere kommunedirektøren eller andre til å orientere om kommunens system og rutiner for den type saker eller om det den konkrete henvendelsen tar opp. Dette kan gi kontrollutvalget et grunnlag for å vurdere om et saksfelt er tilstrekkelig belyst, eller om det er behov for ytterligere oppfølging og undersøkelse.

Inn i ROV-analysen

Kontrollutvalget kan ta det henvendelsen peker på videre med som innspill til mulig risiko i risiko- og vesentlighets analyse (ROV), eller til eksisterende prosjekt som gjelder samme tema i plan for forvaltningsrevisjon eller eierskapskontroll.

Kartlegging (forundersøkelse)

Dersom man ønsker en begrenset undersøkelse av et område, kan kontrollutvalget undersøke forholdet nærmere uten å foreta en større undersøkelse av området – i alle fall ikke i første omgang. Kontrollutvalget kan også vedta å gjennomføre en konkret leverandørkontroll.¹⁰

Forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll

Kontrollutvalget kan vedta å gjennomføre en forvaltningsrevisjon eller eierskapskontroll. Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll betyr at man velger en systematisk tilnærming for å vurdere temaet som henvendelsen dreier seg om.

Videre undersøkelser

Dersom henvendelsen gjelder et spesifikt tilfelle som ikke egner seg for en systemgjennomgang slik en forvaltningsrevisjon ofte er, kan kontrollutvalget be om at det blir foretatt en mer omfattende undersøkelse.

Høring¹¹

En høring finner sted i forbindelse med møter i kontrollutvalget, der bestemte personer blir bedt om å svare muntlig på spørsmål fra medlemmene. Kontrollutvalget kan også be om at den som skal høres leverer inn sitt innspill skriftlig i forkant av høringen.

¹⁰ Jf. kommuneloven § 23-6, siste ledd.

¹¹ [Høring i kontrollutvalget? Veileder for høringer \(2014\).](#)

7. Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid

Henvendelser til kontrollutvalget kan være verdifulle informasjonskilder. Gjennom å informere om hva som er kontrollutvalgets rolle, hvilke oppgaver det har, og hvordan utvalget jobber, kan kontrollutvalget legge til rette for en økt forståelse for utvalgets mandat.

7.1 Informasjon til innbyggere og andre

Innbyggere og offentligheten ellers har ofte lite kjennskap til hva som er kontrollutvalgets oppgaver. Synlighet og åpenhet er et mål for den offentlige forvaltningen generelt, og synliggjøring av kontrollutvalgets rolle, mandat og hvordan utvalget jobber kan bidra til flere og mer relevante henvendelser.

Kontrollutvalget mottar henvendelser. For at henvendelsene skal bli en verdifull informasjonskilde, bør kontrollutvalget ha en tydelig kommunikasjon om hva som er kontrollutvalgets mandat og hvordan utvalget jobber. For å avklare forventningene, kan det være viktig å formidle at kontrollutvalget hele tiden prioriterer ut fra risiko, vesentlighet og annen kjennskap til innholdet i henvendelsen innenfor sitt mandat.

Eksempel:

Informasjon til innbyggere og andre som kan legges ut på hjemmesiden til sekretariatet eller kommunen:

<https://sekom.no/om-sekom/kva-gjer-sekom/innspeil-til-kontrollutvalga.17203.aspx>

7.2 Kommunikasjonsstrategi

Noen enkle retningslinjer for hvordan den interne og eksterne kommunikasjon skal bidra til å synliggjøre kontrollutvalgets arbeid, kan nedfelles i en kommunikasjonsstrategi. Det kan hjelpe kontrollutvalget til å nå sine mål, og man

kan i større grad forutse konsekvensene av det som formidles.

Mediene gir en mulighet til å kommunisere med innbyggerne. Gjennom å være åpen, troverdig og vise tydelighet i hva som er kontrollutvalgets rolle, kan innbyggerne og mediene oppfatte kontrollutvalget som et ryddig og viktig kontrollorgan. Spørsmål som bør vurderes er hvilke medier som er aktuelle å bruke, hvilke type saker man bør være varsom med å kommentere og hvordan utvalget gjennom media kan nå sine mål over for de ulike gruppene.

Ønsker utvalget å velge en aktiv strategi der kontrollutvalget går ut i media og kommenterer saker? Eller ønsker utvalget å velge en mer tilbakeholden strategi hvor utvalget kun responder når de blir utfordret? Hvilken rolle kontrollutvalget tar i media, avhenger av hvordan utvalget ønsker å jobbe. Det viktige er å skape tillit til at kommunen er underlagt en betryggende, folkevalgt kontroll.

Hvilken strategi som velges vil også være avhengig av den politiske kulturen i den enkelte kommune. Målet kan nås på ulike måter, men utvalget må være bevisst på hva som kan bli konsekvensene av de ulike valgene.

Anbefaling 8

Kontrollutvalget bør drøfte hvordan utvalget vil synliggjøre sin rolle og mandat, og hvorfor utvalget ønsker å motta henvendelser.

VEDLEGG 1 Eksempel på retningslinjer for håndtering av henvendelser til kontrollutvalget

1. Henvendelser til kontrollutvalgsmedlemmer

Henvendelser til kontrollutvalgsleder eller -medlemmer må til sekretariatet for journalføring og saksbehandling.

2. Muntlige henvendelser

Muntlige henvendelser må skriftliggjøres for å kunne journalføres og saksbehandles av sekretariatet.

3. Sekretariatets saksbehandling før kontrollutvalgets møte

Sekretariatet journalfører og arkiverer henvendelsen i tråd med rutiner for journalføring og arkivering.

Sekretariatet gjør en vurdering av innholdet i henvendelsen i forhold til kontrollutvalgets mandat, «trafikklysmodellen» og vanlige krav til saksforberedelse.

Hvis henvendelsen åpenbart er utenfor kontrollutvalgets mandat, svarer sekretariatet avsender i tråd med pkt. 4 og legger henvendelsen og svaret fram for kontrollutvalget til orientering.

Alle andre henvendelser drøfter sekretariatet først med kontrollutvalgets leder. Om nødvendig kan sekretariatet gjøre enkle avklaringer, for eksempel om henvendelsen er til behandling hos annen instans. Kontrollutvalgets leder beslutter om henvendelsen skal settes opp som sak på sakslisten.

For henvendelser som skal på sakslisten, gjør sekretariatet en vurdering av innholdet i henvendelsen og kommer med et forslag til kontrollutvalget om hvordan den kan håndteres, i tråd med vanlig saksforberedelse.

4. Tilbakemelding til avsender

Alle som henvender seg til kontrollutvalget må få tilbakemelding fra sekretariatet om at den er mottatt og blir vurdert. Om nødvendig gis det veiledning om hva som er rett instans for henvendelsen.

5. Partsrettigheter

Avsender har ingen partsrettigheter i en eventuell sak som behandles i kontrollutvalget. Avsender har heller ingen klagerett på kontrollutvalgets eventuelle vedtak om å ikke gå videre med saken.

6. Kontrollutvalgets vurderinger og prioriteringer

På grunnlag av saksutredningen fra sekretariatet vurderer kontrollutvalget i møte, om og eventuelt hvordan henvendelsen skal følges opp.

Kontrollutvalget kan bruke «trafikklysmodellen» som hjelp i sin vurdering av om henvendelsen egner seg til oppfølging av kontrollutvalget.

Kontrollutvalget må i tillegg vurdere om utvalget har ressurser til å følge opp den aktuelle problemstillingen.

7. Kontrollutvalgets handlingsalternativer

Kontrollutvalgets handlingsalternativer kan være:

- a. Kontrollutvalget vurderer at dette ikke er en sak som kontrollutvalget vil følge opp og tar henvendelsen til orientering. Saken avsluttes.
- b. Kontrollutvalget vedtar å følge opp henvendelsen ved å be om mer informasjon. Utvalget kan for eksempel be kommunedirektøren om å gi informasjon i neste møte. Utvalget kan også be sekretariatet om å hente inn mer informasjon.
- c. Kontrollutvalget vedtar å følge opp henvendelsen med en kontrollhandling.

8. Hvis henvendelsen skal følges opp med en kontrollhandling

Dersom kontrollutvalget mener at henvendelsen dreier seg om et saksfelt som utvalget bør se nærmere på, må kontrollutvalget vurdere følgende:

- Tilsier en risiko- og vesentlighetsvurdering at utvalget skal bruke ressurser på saken, nå eller senere?
- Hvilken kontrollaktivitet er det mest hensiktsmessig å iverksette dersom det skal gjennomføres en kontroll?
- Skal den aktuelle henvendelsen brukes direkte i selve kontrollen eller skal den brukes indirekte til å indikere risikoen på et område?

Dersom forvaltningsrevisjon eller eierskapskontroll er aktuell kontrollaktivitet, kan saksfeltet settes på planen for forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll når det skal lages ny plan eller planen skal rulleres. Eventuelt kan saksfeltet inkluderes i formål og/eller problemstillinger i en forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll som skal bestilles.

Dersom utvalget vedtar å bestille en forvaltningsrevisjon eller annen undersøkelse, følges vanlige prosedyrer for dette, jf. pkt. 9.

9. Videre behandling

Det videre forløpet i saksbehandlingen følger de vanlige prosedyrene i tråd med bestiller/utfører-modellen, tilsvarende som for en forvaltningsrevisjon eller den kontrollformen som er valgt av kontrollutvalget.

VEDLEGG 2 Tiltak for god dialog og samhandling med kommunestyret

- ✓ Kontrollutvalgets medlemmer bør inviteres til kommunestyrets folkevalgtopplæring slik at de får samme innsikt i rollen som folkevalgt. Her bør også kommunestyrets og kontrollutvalgets kontrolloppgave være tema.
- ✓ Kontrollutvalget/sekretariatet bør tidlig i valgperioden holde en presentasjon for kommunestyret om arbeidet til kontrollutvalget.
- ✓ Kontrollutvalget bør årlig ha et dialogmøte med ordfører hvor de snakker om hvilke forventninger kommunestyret og kontrollutvalget har til hverandre, og om det er saker eller områder som kontrollutvalget bør følge med på. Dette bør følges opp.
- ✓ Kontrollutvalget bør ta initiativ overfor kommunestyret til å drøfte rutiner for hvor ofte kontrollutvalget skal rapportere om sitt arbeid, utover det som er lovpålagt.
- ✓ Kontrollutvalget kan avtale med ordfører at protokollen fra kontrollutvalgets møter blir lagt fram som referatsak i kommunestyret. Kontrollutvalgets leder kan be om taletid for å gi utfyllende informasjon, også om kontrollutvalgets leder ikke er medlem av kommunestyret.
- ✓ Kontrollutvalgets leder bør ta ordet når kommunestyret skal behandle rapporter fra kontrollutvalget og orientere om funn og anbefalinger som utvalgets forslag til vedtak bygger på, også om kontrollutvalgets leder ikke er medlem av kommunestyret.
- ✓ Alle medlemmer, evt. ordfører og gruppeledere i kommunestyret, kan med fordel involveres i ROV-prosessen¹² og få mulighet til å komme med innspill på viktige temaer som kan legges inn i planene før behandling i kommunestyret.
- ✓ Kontrollutvalget bør midtveis i perioden rullere vedtatt plan, og også her kan f.eks. gruppeledere og andre folkevalgte, inviteres til å komme med innspill til nye temaer for revisjonen.
- ✓ Plan for utvalgets arbeid bør oversendes kommunestyret til orientering.
- ✓ Årsrapporten fra kontrollutvalget bør utformes på en måte som vekker interesse for utvalgets arbeid.
- ✓ I kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskap og årsberetning kan utvalget legge inn temaer og problemstillinger som kan være av interesse for kommunestyrets medlemmer, f.eks. kommunal økonomisk bærekraft (KØB)

¹² Risiko- og vesentlighetsvurdering

VEDLEGG 3 Hva er et saksdokument?

Offentleglova [§ 4](#) har definert hva som er å regne som saksdokument.

Et **dokument** er informasjon som kan presenteres som en samlet, avgrenset helhet. Det kan være en e-post, en video, en SMS, et tradisjonelt brev på papir, eller en PDF-fil. Det er ikke teknologien eller formatet som bestemmer om noe er et dokument.

For å vite om noe er et **saksdokument** må en først vurdere om innholdet gjelder virksomhetens ansvarsområde. Og om det har kommet inn til, lagt fram for eller opprettet av virksomheten. Det meste sekretariatet oppretter på vegne av kontrollutvalget er å regne som saksdokumenter når det er sendt ut.

Offentleglova [§ 4](#) nevner også hva som ikke er å regne som saksdokument.

Er dokumentet sendt inn eller ut av virksomheten?

Hvis du har fått en henvendelse, eller selv henvendt deg til noen utenfor din egen virksomhet, regnes denne kommunikasjonen som «sending» inn eller ut. Det er ikke kanalen eller metoden som avgjør dette, men om dokumentet har blitt formidlet til eller fra en representant for virksomheten.

Blir dokumentet saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon?

Terskelen for hva som regnes som saksbehandling er lav. Saksbehandling er når du sammenstiller, vurderer eller bruker informasjon, for så å forberede eller ta en avgjørelse på vegne av virksomheten.

VEDLEGG 4 Om klagerett over kontrollutvalgets vedtak

I veilederens kapittel 2.2 *Rolleavklaringer*, andre avsnitt under overskriften *Arbeidsmåte* står det:

Kontrollutvalget er ikke et ordinært forvaltningsorgan som fatter enkeltvedtak¹³. Kontrollutvalget kan ikke fatte eller omgjøre vedtak som er bindende for administrasjonen¹⁴. Videre betyr dette at de som kommer med henvendelser til kontrollutvalget, er ikke en part¹⁵ i påfølgende kontrollsak. Det er ikke klagerett på kontrollutvalgets vedtak.

Det er noen unntak, se vedlegg 4.

Her er en nærmere redegjørelse om hovedregelen og unntakene knyttet til kontrollutvalgets vedtak og eventuell klagerett på disse:

Kontrollutvalget i kommuneloven og forvaltningsloven

- Etter kommuneloven § 5-1 andre ledd bokstav d) er kontrollutvalget et «*folkevalgt organ*».
- Kommunelovens kapittel 11 regulerer hvordan saksbehandling skal skje i folkevalgte organ. I denne sammenheng er det særlig relevant å vise til kommuneloven § 11-2 som sier at «*Folkevalgte organer skal behandle saker og **treffe vedtak** i møter*».

Hovedreglene i forvaltningsloven § 2 og § 28

- Et **vedtak** er ifølge forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a) «*en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)*».
Det er klart etter forvaltningsloven og kommuneloven at kontrollutvalget fatter *vedtak*.
- Et **enkeltvedtak** er ifølge forvaltningsloven § 2 første ledd b) «*et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer*».
Det er klart at de aller fleste av kontrollutvalgets vedtak ikke utløser noen rettigheter eller plikter for bestemte personer.
- Retten til å **klage** er regulert i forvaltningsloven § 28. Det er en forutsetning at det dreier seg om et *enkeltvedtak*.

Særlige vedtak som utløser klagerett

I forvaltningsloven § 2 er det nevnt noen særskilte avgjørelser som regnes som enkeltvedtak. At disse avgjørelsene regnes som enkeltvedtak gjør at de utløser klagerett for parter eller andre med rettslig klageinteresse. Dette gjelder også hvis det er kontrollutvalget som har fattet avgjørelsen.

¹³ Forvaltningsloven § 2, første ledd bokstav b

¹⁴ Kontrollutvalgsboka 2021, s. 18.

¹⁵ Forvaltningsloven § 2, første ledd bokstav e

Avgjørelsene § 2 nevner er:

- Avgjørelse som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenestemann.
- Vedtak om å ilegge offentlig tjenestemann ordensstraff eller tilstå ham pensjon.
- Avgjørelser som gjelder avvising av en sak¹⁶ eller bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak.

Forvaltningsloven har også enkelte særlige bestemmelser om klagerett over avgjørelser som ikke i seg selv kan regnes som egne enkeltvedtak, og visse særlige regler for behandlingen av slike klager:

- Den som blir pålagt å gi opplysninger har rett til å klage over pålegget dersom han mener at han ikke har plikt eller lovlig adgang til å gi opplysningene, jf. forvaltningsloven § 14.
- Den som blir utsatt for husundersøkelse, bokettersyn og annen gransking som ikke blir utført på offentlig kontor eller tjenestested, har rett til å klage over at granskingen fremmes, jf. forvaltningsloven § 15.
- En part som får avslag på begjæring om innsyn i et bestemt dokument eller om å få gjøre seg kjent med en bestemt opplysning som gjelder parten/partens sak, har klagerett, jf. forvaltningsloven § 21.

Sist, men ikke minst, så må det også nevnes at avslag på innsyn etter offentleglova kan påklages, jf. offentleglova § 32.

Forvaltningslovens kapittel VI regulerer nærmere vilkårene for å klage og hvordan eventuell klagebehandling skal skje.

¹⁶ Norsk Lovkommentar, note 49 til Forvaltningsloven:
Ved Jan Fridthjof Bernt. Noter er sist hovedrevidert 06.12.2017.

«Det følger av § 2 tredje ledd at avgjørelser som går ut på å avvise en sak, helt skal følge reglene for enkeltvedtak, slik at reglene i lovens kap. IV-VI kommer til anvendelse.

Avvisning etter § 2 tredje ledd vil si at vedkommende forvaltningsorgan beslutter å ikke treffe realitetsavgjørelse i en sak som formelt er innbrakt for organet, eller avviser en klage fremsatt etter § 28, f.eks. fordi den er for sent fremsatt eller at klager ikke har klagerett. Se også § 28 tredje ledd, om når det er klagerett over klageinstansens vedtak om avvisning av klage.

Det vil også være avvisning om et forvaltningsorgan returnerer søknad eller annen henvendelse under henvisning til at det ikke er rett organ, eller at dette ikke er et spørsmål som forvaltningen skal ta stilling til.»