



Forvaltningsrevisjon | Nesna kommune Saksforberedelse og vedtaksoppfølging

September 2019

«Saksforberedelse og
vedtaksoppfølging»

September 2019

Rapporten er utarbeidet for Nesna
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Nesna kommune i sak 007/19, 14. mars 2019, har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av saksforberedelse og vedtaksoppfølging. Formålet har vært å undersøke og vurdere om Nesna kommune har system og rutiner som sikrer at politiske saker blir forsvarlig utredet, samt om det er etablert system og rutiner som sikrer at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp av kommuneadministrasjonen. I forbindelse med undersøkelsen har revisjonen gått gjennom relevant dokumentasjon fra kommunen og det er gjennomført intervju med til sammen fem personer. Videre har revisjonen gjennomført en stikkprøvekontroll av fem vedtak fra kommunestyret fra perioden 2017-2018 for å vurdere oppfølgingen av disse.

Forvaltningsrevisjonen viser at Nesna kommune har etablert en fast mal for saksfremlegg, som skal benyttes som utgangspunkt for alle politiske saker administrasjonen utarbeider. Videre har kommunen etablert en fast fremgangsmåte for kvalitetssikring av saksfremlegg, der først rådgivere/teknisk sjef og deretter rådmann gjennomgår og kontrollerer saksfremlegg i alle saker som skal til politisk behandling. Etter revisjonens vurdering bidrar dette til å begrense risikoen for ulik praksis når det kommer til kvalitetssikring av saksfremlegg i administrasjonen.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at Nesna kommune i liten grad har utarbeidet skriftlige rutiner for sentrale arbeidsprosesser knyttet til saksforberedelse. Blant annet har kommunen ikke utarbeidet egne rutiner til bruk som støtte/hjelpemiddel for ansatte som arbeider med utarbeidelse av saksfremlegg og utredning av saker som skal til politisk behandling, eller skriftlige rutiner som omtaler hvordan administrasjonen skal sikre at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig og innen eventuelle frister som er satt (både interne frister og frister vedtatt av politikerne). Videre er ikke kommunens praksis for kvalitetssikring av saksfremlegg skriftliggjort, og det er heller ikke etablert noen form for fast opplæring blant relevante ansatte og ledere knyttet til utarbeidelse av saksfremlegg.

Revisjonen mener mangel på skriftlige rutiner for ulike sentrale arbeidsprosesser knyttet til utarbeidelse av saksfremlegg medfører risiko for at de oppgavene som skal utføres blir personavhengige, og for variasjon med hensyn til hvordan saksbehandlere utreder saker og utarbeider saksfremlegg i politiske saker, herunder hvilke momenter og opplysninger som blir inkludert i saker og hvilke vurderinger som blir gjort (for eksempel av økonomiske konsekvenser i en sak). Dette kan videre medføre risiko for at politikerne ikke alltid mottar nødvendig og tilstrekkelig informasjon om relevante forhold til å kunne treffe en beslutning og fatte vedtak. For å motvirke dette er det revisjonens vurdering at Nesna kommune bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner som tydeliggjør hvordan saksfremlegg skal utarbeides. Etter revisjonens vurdering bør kommunen i tilknytning til dette også vurdere å gjennomføre opplæring blant relevante ansatte og ledere knyttet til utarbeidelse av saksfremlegg i politiske saker. I forvaltningsrevisjonen kommer det frem at det foreligger ønske blant relevante involverte om mer opplæring i arbeid med saksutredning.

Revisjonen mener videre at kommunen bør vurdere å iverksette system og rutiner som sikrer at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig, for på denne måten å sikre at saker som skal behandles politisk blir lagt frem for behandlingsorganene innen eventuelle frister som er satt. I tillegg er det revisjonens vurdering at kommunen bør vurdere å nedfelle skriftlig den praksisen som er etablert for kvalitetssikring av saksfremlegg. Dette for å bidra til å redusere sårbarheten og risikoen for feil og mangler ved ev. skifte av nøkkelpersonell eller dersom det skulle være aktuelt at andre enn rådmannen gjennomfører den endelige kvalitetssikringen av et saksfremlegg.

Når det gjelder vedtaksoppfølging, har kommunen etablert et system for registrering av politiske vedtak, der status for oppfølging og iverksettelse av vedtakene går tydelig frem, samt en tydelig praksis for å gå gjennom og avklare utydelige/uklare vedtak med politisk ledelse i saker der det måtte være behov for det. Kommunen har også etablert det revisjonen vurderer som en hensiktsmessig rapportering på vedtaksoppfølging, som sikrer at kommunestyret som kommunens øverste organ er informert om hva som blir gjort for å følge opp og sette i verk de vedtakene kommunestyret har fattet, samt om eventuelle uventende hendelser, avvik eller utfordringer som påvirker oppfølging og iverksettelse av vedtak.

Det er etter revisjonens vurdering også foretatt en tydelig fordeling av ansvar for oppfølging av politiske vedtak i Nesna kommune. Av kommunens delegeringsreglement går det tydelig frem at det er rådmannen som har ansvar for å følge opp de vedtakene som politikerne fatter. Videre er det etter revisjonens vurdering etablert en tydelig praksis for fortløpende rapportering til og kontroll fra rådmann av status for oppfølging av vedtak i administrasjonen, samt for kvalitetssikring av saker som skal til politisk behandling. Den etablerte praksisen bidrar etter revisjonens vurdering til å sikre etterlevelse av bestemmelsene i kommuneloven og kommunens eget delegeringsreglement om at rådmann skal påse at vedtak blir iverksatt.

Kommunens system for registrering av politiske vedtak omfatter kun vedtak fattet i kommunestyret fra og med desember 2018. Vedtak fattet før desember 2018 er ikke registrert skriftlig og systematisert på tilsvarende vis, og i forvaltningsrevisjonen kommer det frem at registrering og oppfølging av vedtak i Nesna kommune før januar 2019 har vært uorganisert og uoversiktlig. Etter revisjonens vurdering gir dette risiko for at det i kommunen kan finnes vedtak fra kommunestyret fra før desember 2018, som ikke nødvendigvis er registrert og/eller fulgt opp av administrasjon. For å sikre at politiske vedtak som er fattet blir fulgt opp av administrasjonen i samsvar med krav i kommuneloven, mener derfor revisjonen at Nesna kommune bør gjennomgå og forsikre seg om at alle relevante vedtak fattet i kommunestyret også før desember 2018 er registrert og fulgt opp i samsvar med vedtakenes innhold og intensjon.

Ettersom kommunens system for rapportering på vedtaksoppfølging fra administrasjonen til kommunestyret er forholdsvis nytt, mener revisjonen at det etter hvert som systemet har blitt prøvd ut, kan være hensiktsmessig å gjøre en evaluering av om rapporteringen fungerer tilstrekkelig. Dette med tanke på å sikre at kommunestyret mottar den informasjonen det bør motta om administrasjonens oppfølging av politiske vedtak. Revisjonen vil peke på at systematisk og kontinuerlig rapportering fra administrasjonen på status for oppfølging av vedtak, kan utgjøre nyttig informasjon for politikerne når det gjelder å styre og lede utviklingen i kommunen innenfor ulike saksområder. Særlig vil rapportering på eventuelle avvik og utfordringer som påvirker oppfølging og iverksettelse av vedtak kunne utgjøre viktig informasjon for kommunestyret i tilfeller der det inntreffer hendelser som gjør at vedtak ikke kan iverksettes i samsvar med politikernes intensjoner. I slike tilfeller er det viktig at politikerne mottar rapportering som gjør de i stand til å gi føringer om hvilke vedtak som skal prioriteres og hvilke vedtak som kan vente, samt eventuelt sette inn tiltak og ressurser for å sikre at alle vedtak blir fulgt opp i samsvar med intensjonene.

Basert på det som kommer frem i forvaltningsrevisjonen, kommer revisjonen med noen anbefalinger til Nesna kommune. Disse fremgår av kapittel 5 *Konklusjon og anbefalinger*.

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	7
2. Om tjenesteområdet	9
3. Saksforberedelse	10
4. Vedtaksoppfølging	15
5. Konklusjon og anbefalinger	21
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	22
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	23
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	26

Detaljert innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	7
1.3 Avgrensning	7
1.4 Metode	7
1.5 Revisjonskriterier	8
2. Om tjenesteområdet	9
3. Saksforberedelse	10
3.1 Problemstilling	10
3.2 Revisjonskriterier	10
3.3 Rutiner for utarbeidelse av saksutredninger i politiske saker	10
3.4 Kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger	12
3.5 Rutiner for ferdigstilling av saksutredninger	13
4. Vedtaksoppfølging	15
4.1 Problemstilling	15
4.2 Revisjonskriterier	15
4.3 Registrering og oppfølging av politiske vedtak	16
4.4 Ansvarsfordeling for oppfølging av politiske vedtak	18
4.5 Rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak	18
4.6 Rapportering på vedtaksoppfølging	19
5. Konklusjon og anbefalinger	21
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	22
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	23
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	26

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av saksforberedelse og vedtaksoppfølging i Nesna kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Nesna kommune i sak 007/19, 14. mars 2019.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke og vurdere om Nesna kommune har system og rutiner som sikrer at politiske saker blir forsvarlig utredet, samt om det er etablert system og rutiner som sikrer at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp av kommuneadministrasjonen.

Med bakgrunn i formålet har følgende problemstillinger blitt undersøkt:

1. I hvilken grad har kommunen etablert system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker?

- Er det etablert veiledere, maler, sjekklister eller lignende til bruk som støtte/hjelpemiddel i forbindelse med saksforberedelse/utredning av politiske saker?
- Er det etablert retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger i forbindelse med forberedelse av politiske saker?
- I hvilken grad er det etablert system og rutiner for å sikre at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig og innen eventuelle frister som er satt?

2. I hvilken grad er det etablert rutiner for oppfølging og iverksettelse av politiske vedtak?

- Har kommunen etablert system for registrering av politiske vedtak, som også
- dokumenterer status for oppfølging/iverksettelse?
- Er ansvar for oppfølging av politiske vedtak tydelig fordelt?
- I hvilken grad er det etablert rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak dersom noe fremstår som uklart?
- Har kommunen rutiner for å rapportere på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder rutiner for å rapportere om eventuelle uventede hendelser, avvik eller kapasitetsutfordringer som påvirker iverksettelsen/oppfølgingen av vedtakene?

1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen har vært avgrenset til å omhandle oppfølging av politiske vedtak fattet i kommunestyret. Oppfølging av administrative vedtak etter kommunens delegeringsreglement, samt vedtak fattet i andre politiske utvalg enn kommunestyret, har ikke vært omfattet av forvaltningsrevisjonen.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mars til august 2019.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har revisjonen samlet inn og gått gjennom relevant dokumentasjon fra kommunen. Dette omfatter delegeringsreglement for folkevalgte organ, administrativt delegeringsreglement, politisk sak til kommunestyret om innføring av vedtakslogg, samt selve vedtaksloggen.

1.4.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med rådmann, ordfører, politisk sekretær og rådgivere for henholdsvis helse og omsorg og oppvekst og kultur. Totalt er det gjennomført fire intervjuer med fem personer.

1.4.3 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll av fem vedtak fra kommunestyret fra perioden 2017-2018 for å vurdere oppfølgingen av disse.

To av vedtakene som ble valgt ut, var verbalforslag som ble fattet i forbindelse med behandling av budsjett for 2019 for Nesna kommune (sak PS 64/18, 19. desember 2018). Videre har revisjonen valgt ut tre vedtak i enkeltstående saker.

Følgende fem saker har blitt valgt ut for stikkprøvekontroll av oppfølging av vedtak:

- PS 64/18 – Verbalforslag i forbindelse med behandling av budsjett 2019 - Økt samhandling i og mellom virksomhetene, samt bruk av ressursene på tvers av virksomhetene
- PS 64/18 – Verbalforslag i forbindelse med behandling av budsjett 2019 – Avtale med fysioterapeuter og avtale om KAD-plasser
- PS 4/18 – Oppgradering av kjøretøy til Nesna brann- og redningstjeneste
- PS 36/17 – Utredning nytt sykehjem – del to
- PS 28/17 – Opprettelse av barnehage på Tomma

1.4.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til rådmannen for verifisering, og påpekte faktafeil har blitt rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten har deretter blitt sendt til rådmannen for uttalelse, og rådmannens høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra kommuneloven og anerkjente standarder og praksis knyttet til internkontroll og oppfølging av vedtak. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2. Om tjenesteområdet

Kommunestyret i Nesna kommune består av 17 folkevalgte representanter, og er kommunens øverste organ. Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak, jf. kommuneloven § 6.

Virksomhetene i Nesna kommune er organisert i fem sektorer, med følgende inndeling:

- Oppvekst og kultur
 - *Barnehage*
 - *Barnevern*
 - *Musikk/kultur*
 - *Skole og skolefritidsordning (SFO)*

- Helse og omsorg
 - *Helse*
 - *Hjemmetjeneste*
 - *Sykehjem*
 - *Miljøterapeutiske tjenester (MTT)*
 - *NAV kommune*

- Bosetting og mottak
- Plan og utvikling
- Administrasjon

Administrasjonen i Nesna kommune er organisert i en to-nivå-modell under rådmann, med to rådgivere med særlig ansvar for de to sektorene *oppvekst og kultur* og *helse og omsorg*, ni virksomhetsledere, samt økonomi- og personalsjefer.

Delegering av myndighet fra kommunestyret til rådmannen går frem av Nesna kommunes delegeringsreglement. I delegeringsreglementet blir det vist til bestemmelsene som går frem av kommunelovens kapittel 4, herunder at rådmannens hovedfunksjon er å lede Nesna kommunes administrasjon, og at rådmannen skal sørge for forsvarlig forberedelse av saker og at vedtak blir iverksatt. Videre går det i delegeringsreglementet frem at rådmann har delegert myndighet fra kommunestyret etter kommuneloven § 23-4 til å avgjøre saker som ikke er av prinsipiell betydning. Det går også frem at rådmannen lager innstilling i saker som skal til politisk behandling med mindre lov og regelverk er til hinder for dette, samt at rådmannen i saker som er innenfor rådmannens myndighetsområde har delegert myndighet til å opptre som kommunens rettslige representant.

Nesna kommune har ansatt en politisk sekretær som også fungerer som arkivleder. Politisk sekretær fungerer som utvalgssekretær for kommunestyret og formannskapet, og har ansvar for å utarbeide sakspapirer til politiske møter og skrive protokoll fra gjennomførte møter.

3. Saksforberedelse

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet blir følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger besvart:

I hvilken grad har kommunen etablert system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker?

Under dette:

- Er det etablert veiledere, maler, sjekklister eller lignende til bruk som støtte/hjelpemiddel i forbindelse med saksforberedelse/utredning av politiske saker?
- Er det etablert retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger i forbindelse med forberedelse av politiske saker?
- I hvilken grad er det etablert system og rutiner for å sikre at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig og innen eventuelle frister som er satt?

3.2 Revisjonskriterier

I kommuneloven § 23 går det frem følgende krav til administrasjonssjefen:

«2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget».

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Rutiner for utarbeidelse av saksutredninger i politiske saker

3.3.1 Datagrunnlag

Nesna kommune har utarbeidet en mal for saksfremlegg som skal benyttes i forbindelse med utarbeidelse av saker som skal til politisk behandling. Malen inneholder følgende hovedpunkter/-overskrifter, som skal gjennomgås av saksbehandler og skrives/fylles ut:

- Rådmannens innstilling
- Referanser i saken¹
- Bakgrunn
- Saksutredning
- Vurdering
- Vedlegg

Det er ikke utarbeidet noen ytterligere veiledning eller støttetekst til den enkelte overskrift i malen, som omtaler hva hvert punkt skal inneholde av informasjon eller hva det er særlig viktig at saksbehandler får tydelig frem. I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon, får revisjonen videre opplyst at det heller ikke er utarbeidet annet skriftlig materiell som saksbehandler kan benytte som støtte/hjelpemiddel i forbindelse med forberedelse og utredning av politiske saker, herunder for eksempel skriftlige rutiner som beskriver prosessen med utarbeidelse av politiske saker og forslag til innstilling, veiledere, sjekklister eller maler (utover standardmalen).

I intervju opplyser rådmann at alle saker som skal utarbeides (både politiske vedtak som skal følges opp og føres tilbake til kommunestyret for politisk behandling, og nye saker som dukker opp og som skal legges frem for kommunestyret) blir gjennomgått av strategisk ledelse², som fatter beslutning om hvem som skal

¹ For eksempel lovhjemmel, relevante politiske vedtak mv.

² Rådmann, rådgiver helse og omsorg, rådgiver oppvekst og kultur og personalsjef.

forberede/utrede saken og utarbeide saksfremlegg. Saker blir fordelt til rådgivere og saksbehandlere med utgangspunkt i tema og kompetanse, for å sikre at hver enkelt sak utarbeides av de personene i administrasjonen som har den beste kompetansen til å utrede de aktuelle forholdene saken gjelder.

Videre opplyser rådmann om at gjeldende føring i Nesna kommune er at det er de to rådgiverne for henholdsvis helse og omsorg og oppvekst og kultur, samt økonomisjef i økonomisaker, som har ansvar for utarbeidelsen av de saksfremlegg som skal legges frem for kommunestyret for politisk behandling. Rådgiverne og økonomisjef må innhente fakta og opplysninger i samråd med sine enhetsledere, og rådmann opplyser om at hun stiller krav til at lederne selv alltid er involvert i utforming av de sakene som skal legges frem for politisk nivå. Dette for å sikre nødvendig kvalitet og forankring av de forhold som blir presentert fra administrasjonen. Rådmann opplever at denne forståelsen er godt etablert i den strategiske ledelsen. Rådmann opplyser at det i hennes periode i stillingen, ikke har vært skrevet saksfremlegg av enhetsledere uten at rådgivere har vært involvert i arbeidet gjennom enten selve utarbeidelsen og/eller kvalitetssikring av saksfremlegget.

Rådgiver for helse og omsorg og rådgiver for oppvekst og kultur opplyser i intervju at det er deres ansvar å følge opp de saker som faller innenfor deres ansvars-/tjenesteområder, i samsvar med delegert myndighet og avgjørelse i strategisk ledelse. Dersom det er snakk om vedtak som skal iverksettes/effektueres, fordeler rådgiverne disse til aktuelle enhetsledere for oppfølging i ukentlige ledermøter. Dersom sakene som fordeles av strategisk ledelse gjelder vedtak som skal følges opp og føres tilbake til kommunestyret for politisk behandling (eller nye saker som dukker opp og som må legges frem for kommunestyret), opplyser rådgiverne at de selv har ansvar for å utarbeide saksfremlegg til kommunestyret. Rådgiverne opplyser at det ikke er vanlig at de delegerer arbeidet med utarbeidelse av saksfremlegg videre til enhetsledere eller andre i linjen under seg.

I intervju opplyser rådmann at det ikke er etablert noen særskilt form for opplæring i kommunen knyttet til utarbeidelse av politiske saker. Det har ikke blitt gjennomført internopplæring, kurs eller liknende knyttet til hvordan en god politisk sak er utformet, hvilke momenter som skal være inkludert, hvordan skille tydelig mellom saksopplysninger og vurderinger osv. Rådmann viser til at opplæring knyttet til utarbeidelse av politiske saker frem til i dag først og fremst har funnet sted i forbindelse med utredning av enkeltsaker. Da har rådmannen selv fungert som veileder med hensyn til hvordan saken skal bygges opp og hva den skal inneholde.

Videre opplyser rådmann at hun siden hun kom inn i stilling i januar 2019, har opplevd at kvaliteten på saksutredninger som utarbeides i kommunen kan variere en del. Hun peker på at det derfor er viktig at det arbeides med kompetanseheving på dette området i kommunen i tiden fremover. Kommunen har en ambisjon om å designe et opplæringsprogram som skal brukes systematisk til både opplæring og veiledning i arbeid med saksutredninger. Revisjonen har ikke blitt presentert noen konkrete planer for utarbeidelse av opplæringsprogram knyttet til saksutredning.

Rådgivere for helse og omsorg og oppvekst og kultur opplyser at det kunne vært nyttig med mer opplæring knyttet til utarbeidelse av politiske saker. Rådgiverne peker på at dette også er noe som tidligere har blitt etterspurt i organisasjonen, men som ikke har blitt gjennomført.

3.3.2 Vurdering

Utover mal for saksfremlegg som skal benyttes som utgangspunkt for alle politiske saker som utarbeides av administrasjonen i Nesna kommune, er det ikke etablert egne rutiner, veiledere, sjekklister eller lignende til bruk som støtte eller hjelpemiddel for ansatte som arbeider med utarbeidelse av saksfremlegg og utredning av saker som skal til politisk behandling. Hvordan hver enkelt sak utredes og legges frem, innenfor kommunens mal for saksfremlegg, er i stor grad opp til den enkelte saksbehandler som får tildelt saken for oppfølging.

Revisjonen mener mangel på skriftlige rutiner, herunder for eksempel veiledere og sjekklister, medfører risiko for variasjon med hensyn til hvordan saksbehandlerne utreder saker og utarbeider saksfremlegg i politiske saker. Dette omfatter variasjon knyttet til hvilke momenter og opplysninger som blir inkludert, kvaliteten på opplysningene, samt hvilke vurderinger som blir gjort i det enkelte saksfremlegg med hensyn til f.eks. økonomi, miljø, folkehelse mv. Dette kan videre medføre risiko for at politikerne ikke alltid mottar tilstrekkelig informasjon om relevante forhold (forsvarlig saksutredning) til å kunne treffe en beslutning og

fatte vedtak. For å sikre at alle saker som legges frem for kommunestyret for behandling er av tilstrekkelig kvalitet og har et tilstrekkelig informasjonsnivå som gir politikerne et forsvarlig grunnlag for å fatte vedtak, er det revisjonens vurdering at Nesna kommune bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner som tydeliggjør hvilke momenter, forhold og vurderinger som skal inngå i saksfremlegg som utarbeides av administrasjonen. Økt grad av skriftlige retningslinjer og rutiner vil være i samsvar med prinsipper for god internkontroll, og vil kunne bidra til å redusere risikoen for feil og mangler samt redusere sårbarheten ved eventuelt skifte av nøkkelpersonell. I tillegg mener revisjonen at økt grad av skriftlige retningslinjer, rutiner og veiledninger vil kunne bidra til å effektivisere prosessene med utarbeidelse av saksfremlegg.

Videre er det revisjonens vurdering at Nesna kommune bør vurdere å gjennomføre opplæring blant relevante ansatte og ledere knyttet til utarbeidelse av saksfremlegg i politiske saker. I tillegg til å være i samsvar med prinsipper for god internkontroll, vil slik opplæring etter revisjonens vurdering være nyttig med tanke på å sikre både tilstrekkelig kvalitet i de saksfremlegg som utarbeides og en mest mulig ensartet praksis (standardisering) blant ledere og saksbehandlere for hvordan de skriver saksfremlegg. Dette vil igjen kunne bidra til å redusere risikoen for variasjon i innhold og kvalitet i de saksfremlegg som legges frem for kommunestyret i ulike saker.

3.4 Kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger

3.4.1 Datagrunnlag

I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon til revisjonen, opplyser Nesna kommune at alle saksfremlegg som utarbeides i administrasjonen, blir kvalitetssikret av enten rådgivere for helse og omsorg eller oppvekst og kultur, eventuelt teknisk sjef (i saker innenfor teknisk sektor). I de saker der rådgiverne ikke selv har skrevet saken, er disse ansvarlige for å gjennomgå saksfremleggene og vurdere om kvaliteten er tilstrekkelig. Etter denne gjennomgangen blir saksutredningene enten sendt i retur med kommentar om hva som må justeres/utredes ytterligere, eller videre til rådmannen for endelig godkjenning. Rådmannen gjennomgår saksfremlegget, og gir beskjed om eventuelle behov for justeringer, før saken godkjennes og klargjøres for fremleggelse for kommunestyret.

Det er ikke utarbeidet egne rutiner, retningslinjer, sjekklister eller liknende for kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger, som omtaler hvilke forhold og momenter som skal gjennomgås og kontrolleres av henholdsvis rådgivere/teknisk sjef og rådmann, herunder for eksempel innhold, struktur eller språk.

I intervju opplyser rådmann at kvalitetssikring av saksfremlegg gjennomføres i god dialog med rådgiver og ev. saksbehandlere som har vært involvert i utarbeidelse av saken. Rådmann pleier å gå gjennom den enkelte saken med de som har utarbeidet den, for å sikre at man får en god prosess der saksfremlegg blir så gode som mulig samtidig som den enkelte saksbehandler og rådgiver utvikler sin kompetanse og forståelse for hvordan et godt saksfremlegg skal være utformet og skrevet. Rådmann poengterer at ettersom alle saker blir kvalitetssikret av samme person, er det begrenset risiko for at det blir lagt frem saker for politisk nivå der ikke de nødvendige forhold og momenter har blitt gjennomgått og kontrollert/kvalitetssikret. Rådmann peker på at denne risikoen nok ville vært større dersom ansvar for kvalitetssikring av saksfremlegg hadde vært fordelt blant flere personer.

Ordfører opplyser i intervju at de sakene kommunestyret får fremlagt fra administrasjonen for behandling i all hovedsak oppleves å være forsvarlig utredet og av tilstrekkelig kvalitet, slik at politikerne kan treffe gode beslutninger på bakgrunn av saksutredningene. Ordfører kan kun huske ett tilfelle der en sak fra administrasjonen har blitt sendt tilbake for ytterligere utredning fordi kvaliteten ikke var god nok.

3.4.2 Vurdering

Nesna kommune har etablert en fast praksis for kvalitetssikring av saksfremlegg, der først rådgivere/teknisk sjef og deretter rådmann gjennomgår og kontrollerer alle saksfremlegg i saker som skal til politisk behandling. Praksisen for kvalitetssikring av saksfremlegg er ikke skriftliggjort, og det er ikke definert skriftlig hvilke forhold og momenter som skal kvalitetssikres/kontrolleres i den enkelte sak.

Ettersom alle saksfremlegg blir kvalitetssikret av rådmannen før sakene legges frem for kommunestyret, er risikoen for ulik praksis på dette området etter revisjonens vurdering begrenset. Revisjonen mener likevel at Nesna kommune kan vurdere å nedfelle den praksisen som er etablert i skriftlige retningslinjer/rutiner, herunder hvilke forhold og momenter som skal kontrolleres i hver enkelt sak. Dette

vil kunne bidra til å redusere sårbarheten og risikoen for feil og mangler ved ev. skifte av nøkkelpersonell eller dersom det skulle være aktuelt at andre enn rådmannen gjennomfører den endelige kvalitetssikringen av et saksfremlegg. Skriftliggjøring av hvilke forhold og momenter som skal kvalitetssikres i den enkelte sak vil også kunne bidra til å gjøre det tydeligere og mer forutsigbart for den enkelte saksbehandler hvilken kvalitet som forventes i de saksfremleggene de utarbeider.

3.5 Rutiner for ferdigstilling av saksutredninger

3.5.1 Datagrunnlag

I intervju opplyser rådmann at oversikt over saker som skal legges frem for politisk behandling (kommunens vedtakslogg, se kapittel 4.3), blir gjennomgått i faste ukentlige møter i den strategiske ledelsen, og minimum hver 14. dag (annethvert møte). På denne måten får ledelsen jevnlig oversikt over status for ferdigstilling av saker som skal legges frem for politikerne, og over eventuelle saker som ikke har blitt fulgt opp og tatt tak i. Det blir også opplyst at administrasjonen i en del saker, for å sørge for fremdrift, setter interne frister for når en sak skal være ferdig utredet og klar for fremlegging til politisk behandling.

Både rådmann og rådgivere opplyser i intervju at administrasjonen ikke alltid lykkes med å ferdigstille saksutredninger så raskt som man skulle ønske, og innen eventuelle frister som er satt av kommunestyret for når de ønsker en sak lagt frem for behandling eller de interne fristene som administrasjonen selv har satt for å sørge for fremdrift i saken. Det blir vist til at en årsak til dette er at man i administrasjonen ikke alltid kommer tidlig nok i gang med å skrive saken, noe som kan gjøre det krevende å få den ferdigstilt med tilstrekkelig kvalitet innen de skrive- og dokumentfrister som gjelder for utarbeidelse av sakspapirer til kommunestyremøtene. Samtidig blir det vist til at det også kan være eksterne forhold som gjør at vedtak ikke blir effektivt innen fastsatt frist. Et eksempel kan være at kommunestyret vedtar at avvik fra Fylkesmannen skal lukkes innen en gitt dato. I tillegg til at slike vedtak ofte kan kreve omfattende prosesser i tjenesten det gjelder, blir det pekt på at det i disse sakene er Fylkesmannen som faktisk lukker avvikene, ikke kommunen. Dermed er det i stor grad utenfor kommunens kontroll å styre når slike vedtak blir effektivt.

For å bidra til at saksbehandlerne ferdigstiller de saksutredninger de har fått ansvar for, mottar alle saksbehandlere som har aktive saker i vedtaksloggen en påminnelse fra politisk sekretær 16-20 dager før kommunestyremøter. Saksbehandlerne har da noen dager på seg til å ferdigstille saken og sende den over til rådmann for kvalitetssikring. Rådmann har da cirka en uke på seg til å kvalitetssikre saken før den må sendes til politisk sekretær for utarbeidelse av sakspapirer til kommunestyret (en uke før møtedato). I intervju blir det opplyst at dette i praksis er krevende å få til, og at både saksbehandlere, rådgivere, rådmann og politisk sekretær i en del tilfeller blir såpass presset på tid i denne prosessen at det kan gå utover evnen til å ferdigstille saksfremlegg og/eller kvaliteten på saksfremleggene.

I intervju opplyser politisk sekretær at det har vært forsøkt andre fremgangsmåter for å få saksbehandlere til å være mer i forkant med å utarbeide saksfremlegg og dermed forhindre at interne skrivefrister ikke blir etterlevd, som for eksempel å sende ut påminnelser om å ferdigstille saker til politiske møter på et tidligere tidspunkt (for eksempel 2 uker før skrivefristen). Dette har imidlertid ikke fungert, da saksbehandlere med en tidligere påminnelse ofte glemmer fristen, noe som medfører at saken likevel blir forsinket/utsatt.

Kapasitet og det å ha tilstrekkelig tid tilgjengelig blir også pekt på som årsaker til at det kan være krevende å sørge for at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig/ønskelig. Rådgiverne for henholdsvis helse og omsorg og oppvekst og kultur opplyser i intervju at det i rådgiverrollen kan være krevende å sikre god nok kapasitet til arbeid med saksutredninger og ferdigstilling av saksfremlegg til politisk behandling. Det blir vist til at ettersom rådgiverne også har ansvar for svært mange andre oppgaver, kan det være utfordrende å få satt av nok tid til arbeid med saksutredninger. I tillegg opplyser rådgiverne at det å skrive saksfremlegg ofte er en tidkrevende oppgave. Rådgiverne stiller høye krav til seg selv når de skriver saker som skal til politisk behandling, og ønsker å levere fra seg et produkt som har høy nok kvalitet til at det skal kunne fattes en kvalifisert politisk beslutning på bakgrunn av det. Når man som rådgiver skal skrive saker om et bredt spekter tema, uten at disse blir delegert videre, pekes det på at det forekommer at man blir nødt til å investere forholdsvis mye tid i utarbeidelse av saker om tema man ikke har detaljkunnskap om (innhenting og sammenstilling av informasjon mm.).

3.5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Nesna kommune ikke har etablert skriftlige rutiner og retningslinjer som omtaler hvordan administrasjonen skal sikre at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig og innen eventuelle frister som er satt (både interne frister og frister vedtatt av politikerne). Utover at det føres oversikt over status og sendes ut påminnelser i forkant av kommunestyremøter om å ferdigstille saksutredninger i saker som skal behandles politisk, er det også i begrenset grad etablert andre system eller rutiner for å sikre rask ferdigstilling av saksutredninger. Slik arbeidet med utarbeidelse av saksfremlegg er organisert i dag, er det etter revisjonens vurdering i stor grad opp til den enkelte saksbehandler å sikre at saksbehandling fullføres og saksfremlegg ferdigstilles. Revisjonen mener at mangel på etablerte rutiner gjør kommunen sårbar og i stor grad avhengig av enkeltpersoner når det gjelder å sikre at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig. I undersøkelsen blir det opplyst at administrasjon ikke alltid klarer å sikre at saksutredninger blir ferdigstilt i samsvar med frister fra kommunestyret i saker der dette er aktuelt, eller i samsvar med de interne fristene administrasjonen eventuelt setter selv. På bakgrunn av dette mener revisjonen derfor at Nesna kommune bør vurdere å iverksette system og rutiner som sikrer at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig og innen eventuelle frister som er satt (både av politikerne og administrasjonen selv).

4. Vedtaksoppfølging

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet blir følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger besvart:

I hvilken grad er det etablert rutiner for oppfølging og iverksettelse av politiske vedtak?

Under dette:

- Har kommunen etablert system for registrering av politiske vedtak, som også dokumenterer status for oppfølging/iverksettelse?
- Er ansvar for oppfølging av politiske vedtak tydelig fordelt?
- I hvilken grad er det etablert rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak dersom noe fremstår som uklart?
- Har kommunen rutiner for å rapportere på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder rutiner for å rapportere om eventuelle uventede hendelser, avvik eller kapasitetsutfordringer som påvirker iverksettelsen/oppfølgingen av vedtakene?

4.2 Revisjonskriterier

I kommuneloven § 23 går det frem følgende krav til administrasjonssjefen:

«2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget».

I KS sin veileder «Tillit» står det følgende om rådmannens ansvar for å følge opp vedtak:

«Rådmannen har ansvaret for at vedtak i folkevalgte organer blir fulgt opp. Rådmannen må bidra til å bygge tillit. Han eller hun må legge til rette for en god dialog, framskaffe en helhetlig og god styringsinformasjon til de folkevalgte og presentere informasjonen på en pedagogisk måte. Da kan de folkevalgte lettere tilegne seg en god forståelse av situasjonen.³

(...)

Rådmannens oppgave er å fortolke og omsette vedtakene i praksis. Det er derfor viktig at politikerne er tydelige i vedtakene, selv om det kan være utfordrende. I situasjoner der det sannsynligvis er konstant knapphet på ressurser, vil det å velge nesten alltid innebære at man må velge bort noe annet. En fordel på ett område må som regel betales med en ulempe på et annet.»⁴

I KS' idehefte om rådmannens internkontroll⁵, er det gitt anbefalinger om en rekke momenter den lovpålagte rapporteringen fra rådmannen på internkontroll bør omfatte. Her blir det blant annet vist til at rapporteringen bør inneholde status på vedtak, samt informasjon om oppfølging og gjennomføring av vedtakene.⁶

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

³ KS: Folkevalgtprogram 2015-2019 – «Tillit», s. 90. 2015.

⁴ Ibid, s. 93

⁵ KS: Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? 2013.

⁶ Ibid. s. 79

4.3 Registrering og oppfølging av politiske vedtak

4.3.1 Datagrunnlag

I intervju opplyser rådmann i Nesna at kommunens arbeid med vedtaksoppfølging fremstod som uoversiktlig og lite organisert da hun kom inn som rådmann i januar 2019. Blant annet ble det ikke ført samlede oversikter over politiske vedtak som skulle følges opp og iverksettes av administrasjonen, og selve oppfølgingen var i liten grad systematisert på noen måte.

For å sikre oversikt over vedtak fra kommunestyret som skulle følges opp og iverksettes, innførte rådmann kort tid etter sin inntreden en egen vedtakslogg, som gir oversikt over alle politiske vedtak som skal følges opp av administrasjon, samt status for hvor langt administrasjonen har kommet med oppfølging av det enkelte vedtak.⁷ Inkludert i vedtaksloggen er alle vedtak fra og med desember 2018, herunder alle verbalforslag fra kommunestyret i forbindelse med behandling av budsjett for Nesna kommune for 2019.

Vedtaksloggen består av et Excel-dokument med to faner, der en fane viser oversikt over alle verbalforslag vedtatt i forbindelse med budsjettbehandlingen, og en fane viser oversikt over alle vedtak fattet i enkeltstående saker gjennom året ellers. Loggen er videre sortert etter de ulike sektorene i kommunen (helse og omsorg, oppvekst, teknisk mv.), og kan dermed brukes til holde både sektorvis og helhetlig oversikt over vedtaksoppfølgingen.

Så snart protokoller fra kommunestyremøter er utarbeidet og godkjent, blir alle vedtak fra protokollen registrert i vedtaksloggen av politisk sekretær. Politisk sekretær opplyser at det for alle verbalforslagene legges inn forholdsvis detaljert informasjon om hvert vedtak, mens det for vedtak i enkeltstående saker gjennom året i hovedsak er overskriften i vedtaket som blir registrert i loggen. Det er ikke etablert skriftlige rutiner, retningslinjer eller annen veiledning som omtaler hvordan politiske vedtak skal registreres i vedtaksloggen, herunder hvilke opplysninger politisk sekretær alltid skal legge inn per vedtak. Politisk sekretær opplyser at det blir gjort en skjønnsvurdering av hvert enkelt vedtak med hensyn til hvilke opplysninger og hvor mye detaljer som bør registreres i vedtaksloggen.

Videre er det den strategiske ledelsen i kommunen som har ansvar for å sikre at vedtak blir fulgt opp og iverksatt, og for å holde status knyttet til oppfølging av hvert enkelt vedtak oppdatert i loggen. I loggen blir det benyttet «trafikklys» (med grønne, gule og røde lys/markører) for å synliggjøre hva som er status for oppfølging av det enkelte vedtak. Rådmann opplyser i intervju at det ved hjelp av markørene raskt lar seg identifisere hvordan det ligger an med oppfølging av hvert vedtak og om det foreligger risiko knyttet til å få iverksatt de tingene kommunestyret har vedtatt at skal iverksettes/utføres. De grønne, gule og røde lysene/markørene er i tillegg gradert med et tall fra 1 til 9 (1 = ikke påbegynt og 9 = vedtak fullført), som gir ytterligere detaljer om status og risiko for feil og mangler i oppfølgingen av hvert enkelt vedtak.⁸

Som det går frem av kapittel 3.5.1, blir vedtaksloggen gjennomgått i faste ukentlige møter i den strategiske ledelsen, og minimum hver 14. dag (annethvert møte). I disse møtene blir vedtakene som er registrert i loggen gjennomgått, og det blir etterspurt rapportering på status for oppfølging og iverksettelse av hvert enkelt vedtak fra den rådgiveren/lederen som er ansvarlig. I intervju opplyser rådgiverne at det er et klart mål og en tydelig forventning fra rådmann om at lederne i organisasjonen skal ha et eierskap til den innførte vedtaksloggen, og at de skal ha oversikt over status for oppfølging av sine vedtak til enhver tid. Inntil videre har imidlertid ikke vedtaksloggen blitt tatt i bruk som et dynamisk verktøy der rådgiverne/lederne går inn mellom hvert møte i strategisk ledelse og oppdaterer status for sine vedtak. Rådgiverne opplyser videre at den nylig innførte vedtaksloggen oppleves som en klar forbedring fra tidligere når det kommer til system for å registrere og holde samlet oversikt over politiske vedtak som skal følges opp av administrasjonen. Før loggen ble innført, hadde ikke Nesna kommune noe tilsvarende system for å holde

⁷ Innføring av vedtakslogg som verktøy for å følge opp og dokumentere iverksettelse av vedtak fattet i kommunestyret, ble lagt frem og vedtatt av kommunestyret i sak PS 6/19, 13. februar 2019.

⁸ Følgende koding (som også går frem av selve vedtaksloggen) blir benyttet til å gradere status for oppfølging av hvert enkelt vedtak: 1-3 Rødt – Alvorlig avvik som kreve umiddelbare tiltak for å unngå uønskede konsekvenser (1=ikke påbegynt, 2=påbegynt med avvik, 3=påbegynt, men forsinket), 4-6 Gult – Vedtaket er i prosess, men det kan være avvik i saken eller saken er forsinket (4=i prosess med avvik, 5=i prosess, men forsinket, 6=i prosess iht. plan), 7-9 Grønt - Minimale/ingen avvik som har liten eller ingen konsekvens, selv på lang sikt. Områdene vil dog kreve monitorering for ikke å forringes, eller kan ha ytterligere rom for forbedring. (7=vedtak er fulgt opp og arbeidet følges opp kontinuerlig, 8=vedtak er iverksatt, 9=vedtak fullført).

samlet oversikt over vedtak fra kommunestyret som skulle følges opp, og det var i stor grad opp til den enkelte leder å holde oversikt over politiske vedtak innenfor eget fagområde og sørge for at disse ble fulgt opp og iverksatt.

I intervju opplyser rådmann at det i Nesna blir vedtatt forholdsvis mange verbalforslag i kommunestyret i forbindelse med budsjettbehandlingen. Rådmann peker på at en del av verbalforslagene oppleves å være krevende for administrasjonen å følge opp, ettersom de ikke er avstemt mot og tilpasset de aktiviteter administrasjonen har foreslått og tatt høyde for i budsjettforslag og handlingsplan. I forbindelse med behandling av budsjettet for 2019, ble det for eksempel fattet flere vedtak som rådmann opplyser at har vært utfordrende for administrasjonen å følge opp og gjennomføre. Noen av forslagene er på et svært detaljert nivå, og går helt ned i driften av bestemte deler av et tjenesteområde.

Videre opplyser rådmann at det generelt er en utfordring for administrasjon i Nesna å få fulgt opp alle vedtak fra kommunestyret, og at administrasjonen på revisjonstidspunkt ligger etter planlagt skjema med tanke på oppfølging av vedtak. Dette gjelder primært saker som ikke skal rapporteres tilbake til kommunestyret på noen måte, men som administrasjonen bare skal gjennomføre. Rådmann peker på at den manglende oppfølgingen og iverksettelsen av alle vedtak fra kommunestyret skyldes både utilstrekkelig kapasitet og utfordringer knyttet til å ha riktig kompetanse tilgjengelig til riktig tid.

I intervju opplyser ordfører at hun har inntrykk av at administrasjonen i Nesna opplever at de har forholdsvis pressede ressurser til å følge opp og sikre at de vedtakene kommunestyret fatter blir fulgt opp så raskt som mulig og på en fullstendig måte. Ordfører mener at administrasjonen ikke har uforsvarlige ressurser til å følge opp de politiske vedtak som fattes, men peker samtidig på at det kan være krevende for administrasjonen å følge opp bestemte vedtak og produsere enkelte spesielle saker. Ordfører peker på at politikerne ønsker og krever mye av administrasjonen, og har forståelse for at det tidvis kan være krevende å finne den riktige balansen mellom hva man som politiker ønsker at administrasjon skal gjøre og hva det er realistisk at administrasjonen faktisk kan klare å utrette.

Ordfører viser i intervju til at administrasjon i Nesna på tross av ressursdiskusjonen som er beskrevet over klarer å følge opp og iverksette de fleste vedtak i samsvar med de forventningene kommunestyret har. Enkelte vedtak kan ifølge ordfører imidlertid være mer krevende å følge opp enn andre, og gir administrasjonen visse utfordringer. Særlig gjelder dette verbalforslag fattet i forbindelse med behandling av budsjett. Disse vedtakene kan kreve omprioriteringer og endringer i forhold til allerede pågående arbeid og vedtak, og er følgelig krevende å følge opp (ettersom dette er saker som administrasjonen i utgangspunktet ikke har tatt høyde for i budsjett og handlingsprogram). Ordfører peker også på at enkelte verbalforslag kan være vanskelige å tolke. Tolkning/avklaring av politiske vedtak er omtalt i kapittel 4.5.

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført bekrefter de utfordringene som rådmann opplyser om i intervju knyttet til oppfølging av verbalforslag fattet i forbindelse med budsjettbehandling. I gjennomgangen kommer det frem at ingen av de to verbalforslagene⁹ som inngår i revisjonens stikkprøveutvalg er fullt ut fulgt opp av administrasjonen i Nesna kommune. Revisjonen får opplyst per e-post fra administrasjonen at oppfølging av de to vedtakene er igangsatt, men at arbeidet ikke er ferdigstilt på grunn av ressurspørsmål (sykefravær og mangel på egnet personell til gjennomføring av de tiltak som inngår i de to vedtakene). Videre viser en gjennomgang av administrasjonens vedtakslogg at flere av de andre verbalforslagene som ble vedtatt i forbindelse med behandling av budsjett for Nesna kommune for 2019, ikke er fulgt opp (enten at oppfølging ikke er igangsatt eller ikke er ferdigstilt).

Når det gjelder vedtak fattet i kommunestyret i enkeltstående saker, viser stikkprøvegjennomgangen at alle de tre vedtakene revisjonen plukket ut¹⁰ har blitt fulgt opp av administrasjonen i Nesna i samsvar med innholdet i vedtakene.

⁹ PS 64/18 – Verbal Forslag i forbindelse med behandling av budsjett 2019 - Økt samhandling i og mellom virksomhetene, samt bruk av ressursene på tvers av virksomhetene, og PS 64/18 – Verbal Forslag i forbindelse med behandling av budsjett 2019 – Avtale med fysioterapeuter og avtale om KAD-plasser.

¹⁰ PS 4/18 – Oppgradering av kjøretøy til Nesna brann- og redningstjeneste, PS 36/17 – Utredning nytt sykehjem – del to, og PS 28/17 – Opprettelse av barnehage på Tomma.

4.3.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Nesna kommune etablert et hensiktsmessig system for registrering av politiske vedtak, der status for oppfølging og iverksettelse av vedtakene går frem. Kommunens vedtakslogg, som benyttes til å registrere vedtak og status for iverksettelse av vedtak fra kommunestyret (både i enkeltstående saker gjennom året og verbalforslag i forbindelse med behandling av budsjett), gir etter revisjonens vurdering administrasjonen god anledning til å holde oversikt over hvilke vedtak som skal følges opp og hvor langt oppfølgingen av det enkelte vedtak har kommet. Revisjonen mener at den praksisen for oppfølging av vedtak som er etablert i kommunen, fremstår som hensiktsmessig for å ivareta kravene i kommuneloven § 23 om iverksettelse av vedtak og at oppfølgingen er gjenstand for betryggende kontroll.

Som det går frem av undersøkelsen, ble vedtaksloggen innført i januar 2019 og omfatter vedtak i kommunestyret fra og med desember 2018. Politiske vedtak fra før desember 2018 er ikke omfattet av vedtaksloggen. I undersøkelsen kommer det frem at vedtaksoppfølgingen i Nesna før innføringen av vedtaksloggen ble opplevd å være uoversiktlig og uorganisert. Etter revisjonens vurdering gir dette risiko for at det i kommunen kan finnes vedtak fra kommunestyret fra før desember 2018, som ikke nødvendigvis er registrert og/eller fulgt opp av administrasjon. For å sikre at politisk vedtak som er fattet blir fulgt opp av administrasjonen i samsvar med krav i kommuneloven, mener derfor revisjonen at Nesna kommune bør gjennomgå og forsikre seg om at alle relevante vedtak fattet i kommunestyret også før desember 2018 er registrert og fulgt opp i samsvar med vedtakenes innhold og intensjon.

4.4 Ansvarsfordeling for oppfølging av politiske vedtak

4.4.1 Datagrunnlag

Som det går frem av kapittel 2, går ansvaret til rådmannen i Nesna for oppfølging av vedtak frem av kommunens delegeringsreglement. I delegeringsreglementet blir det vist til bestemmelsene som går frem av kommunelovens kapittel 4, herunder at rådmannens hovedfunksjon er å lede Nesna kommunes administrasjon, og at rådmannen skal sørge for forsvarlig forberedelse av saker og at vedtak blir iverksatt. Videre går det i delegeringsreglementet frem at rådmannen har myndighet til fritt å delegerer sin myndighet innen administrasjonen, så sant ikke annet er bestemt i delegeringsreglementet eller i lover og forskrifter. Rådmannen skal i henhold til delegeringsreglementet utarbeidet et eget administrativt delegeringsreglement, etter de samme prinsippene som det politiske delegeringsreglementet.

Myndighet til oppfølging av vedtak er i Nesna kommune ikke formelt delegert videre fra rådmann til rådgivere, økonomi- og personalsjef eller andre. Som det går frem av kapittel 3.3.1 og 4.3.1, er den etablerte praksisen i kommunen at de vedtak som skal følges opp og de politiske saker som skal utarbeides blir fordelt til de ulike lederne som sitter i den strategiske ledelsen, ut fra hvilket tema vedtaket/saken omhandler. Lederne har da ansvar for å følge opp vedtaket, og utarbeide sak til politisk behandling der dette er aktuelt. Som det går frem av kapittel 4.3.1, blir det rapportert jevnlig fra de ulike lederne (rådgivere, økonomi- og personalsjef) til rådmann på status for oppfølging av vedtak, og rådmann kvalitetssikrer alle saksutredninger som skal legges frem for kommunestyret for behandling (se kapittel 3.4.1).

4.4.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering er det foretatt en tydelig fordeling av ansvar for oppfølging av politiske vedtak i Nesna kommune. Av kommunens delegeringsreglement går det tydelig frem at det er rådmannen som har ansvar for å følge opp de vedtakene som politikerne fatter. Videre er det etter revisjonens vurdering etablert en tydelig praksis for fortløpende rapportering til og kontroll fra rådmann av status for oppfølging av vedtak i administrasjonen, samt for kvalitetssikring av saker som skal til politisk behandling. Den etablerte praksisen bidrar etter revisjonens vurdering til å sikre etterlevelse av bestemmelsene i kommuneloven og kommunens eget delegeringsreglement om at rådmann skal påse at vedtak blir iverksatt.

4.5 Rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak

4.5.1 Datagrunnlag

I intervju opplyser rådmann at dersom et politisk vedtak fra kommunestyret fremstår som uklart, er det etablert praksis at rådmann og ordfører sammen gjennomgår og prøver å tolke vedtaket og hva det er

kommunestyret har ment at administrasjonen skal følge opp/iverksette. Dersom dette ikke lar seg gjøre (noe rådmann peker på at sjeldent forekommer), blir saken tatt opp igjen i kommunestyret med forespørsel om avklaring/tydeliggjøring.

Videre blir det opplyst i intervju at rådmann er tilstede i alle kommunestyremøter, og at hun etter beste evne forsøker å få avklart eventuelle uklarheter rundt en sak allerede her, før det fattes vedtak i saken. Dette oppleves å være en effektiv måte å forhindre at det fattes utydelige vedtak på, noe som bidrar til at man i mindre grad blir nødt til å gå ekstrarunder for å få avklart hele eller deler av et vedtak. Rådmann opplyser at hun er opptatt av å formidle tydelig til politikerne at alle forhold og momenter de mener faktisk skal følges opp av administrasjonen i en gitt sak, må inkluderes i de skriftlige vedtakene som fattes i den aktuelle saken. Dette blant annet for å forhindre at politikere i kommunestyret sitter med forventninger om at muntlige innspill/føringer som blir gitt i debatten i en sak vil bli fulgt opp av administrasjonen. Rådmann opplever at kommunestyret i hovedsak skjønner dette, og at de i de fleste saker greier å inkludere de relevante punktene de mener skal følges opp i det skriftlige vedtaket. I noen tilfeller bistår også rådmann med forslag til ordlyd/formuleringer i vedtakspunkt i debatter som er krevende å oppsummere, for å sikre at de vedtakene som fattes faktisk vil være mulige å følge opp for administrasjonen. Rådmann opplever at kommunestyret for det meste er flinke til å fatte vedtak som er tilstrekkelig tydelige, der det går klart frem hva politikerne ønsker at administrasjonen skal følge opp.

Ordfører opplyser i intervju at for å unngå at det fattes vedtak som er uklare/utydelige, og som vil vanskeliggjøre oppfølging fra administrasjonen etter at vedtaket er fattet, er ordfører bevisst på å forsøke å gjøre ordlyd i forslag til vedtak så tydelig som mulig før saken skal behandles i kommunestyret. Ettersom posisjonen er i flertall i kommunestyret, vil den ordlyden som ligger i forslag til vedtak fra posisjon som hovedregel være det som blir vedtatt. Dersom posisjonen er i tvil om ordlyden i et vedtak og om dette vil være mulig å følge opp/iverksette (for eksempel om det er tvetydigheter eller motstridende forhold i samme vedtak), forekommer det at ordfører tar en avklaringsrunde med rådmann før forslag til vedtak fremmes for kommunestyret. Dette gjør det mulig å rydde eventuelle uklarheter, tvetydigheter mv. av veien, slik at disse ikke blir vedtatt. Ordfører peker på denne dialogen mellom politikerne og administrasjonen som et viktig punkt med tanke på å sikre en velfungerende vedtaksoppfølging i Nesna. Det er viktig at politikere og administrasjon har så lik forståelse som mulig av hva det er mulig å gjennomføre når, og av hvilket fremdrifts- og handlingsrom kommunen faktisk har i ulike typer saker og spørsmål.

4.5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Nesna kommune ikke har etablert skriftlige rutiner eller retningslinjer for å avklare/tolke utydelige vedtak fra politiske utvalg. Det er imidlertid etablert en tydelig praksis for å gå gjennom og avklare utydelige/uklare vedtak med politisk ledelse i saker der det måtte være behov for det. Gjennom at rådmann også er tilstede i møter i kommunestyret, har administrasjon også god anledning til å avklare eventuelle uklarheter i en sak før et vedtak fattes, samt god mulighet til å innhente signaler fra debatt i saker og dermed forstå konteksten vedtak blir fattet i. Etter revisjonens vurdering fremstår den etablerte praksisen for avklaring av eventuelle utydelige/uklare som god med tanke på å sikre at de vedtak som fattes i kommunestyret lar seg omsette i praksis.

4.6 Rapportering på vedtaksoppfølging

4.6.1 Datagrunnlag

I intervju opplyser rådmann at det frem til juni 2019 ikke har vært etablert noen form for fast, skriftlig rapportering fra administrasjonen til kommunestyret når det gjelder oppfølging av vedtak, utenom at de enkeltstående vedtakene det har vært krav om å føre tilbake til kommunestyret, har blitt lagt frem for politikerne for behandling. Politikerne i kommunen har imidlertid etterlyst mer systematisk rapportering fra administrasjonen på vedtaksoppfølging. Fra og med juni 2019 har administrasjonen derfor lagt opp til en halvårlig rapportering til kommunestyret (juni og desember) på status for oppfølging av alle vedtak som er registrert i administrasjonens vedtakslogg (se kapittel 4.3.1). De intervjuede personene fra administrasjonen i Nesna opplyser at denne rapporteringen vil gi politikerne oversikt over status for oppfølging av alle de vedtak som er registrert, samt mulighet til å foreta ev. justeringer og omprioriteringer knyttet til oppfølging av tidligere fattede vedtak dersom de vurderer at det er behov for dette. Som det går frem av kapittel 4.3.1, benyttes det i vedtaksloggen «trafikklys» (med grønne, gule og røde lys/markører) for å synliggjøre hva som er status for oppfølging av det enkelte vedtak, slik at det er raskt lar seg identifisere hvordan det ligger an med oppfølging av hvert vedtak og om det foreligger risiko knyttet til å

få iverksatt de tingene kommunestyret har vedtatt at skal iverksettes/utføres. Dersom et vedtak har gult eller rødt lys, vil det følgelig være lett synlig for politikerne, slik at de vil kunne ta tak i det (omprioritere, endre frister mv.).

I intervju opplyser rådmann at dersom kommunestyret skulle ønske hyppigere rapportering enn en gang i halvåret, er det ikke noe problem for administrasjonen å sørge for dette. Ved hjelp av vedtaksloggen som er etablert kan administrasjonen enkelt hente ut den informasjonen om framdrift, avvik i forhold til oppfølgingsfrist/økonomiske rammer mm. som kommunestyret skulle ha behov for.

Ordfører opplyser i intervju at en slik samlet oversikt over status for oppfølging av vedtak som vedtaksloggen gir, er noe hun tidligere både har ønsket og etterlyst. Mer samlet oversikt over status for oppfølging av vedtak vil gjøre det enklere for både politikerne og administrasjonen å føre kontroll med hvilke vedtak som er fattet i kommunestyret og hva som skal følges opp av administrasjonen (både vedtak som skal iverksettes/effektueres, og vedtak der det skal utarbeides saker som igjen skal føres tilbake til kommunestyret for politisk behandling).

4.6.2 Vurdering

Revisjonen mener det er positivt at Nesna kommune nylig har innført jevnlig fast rapportering fra administrasjonen til kommunestyret på status for oppfølging av vedtak. Etter revisjonens vurdering fremstår den rapporteringen som er etablert som hensiktsmessig for å sikre at kommunestyret i Nesna, som kommunens øverste organ, er informert om hva som blir gjort for å følge opp og sette i verk de vedtakene kommunestyret har fattet, samt om eventuelle uventende hendelser, avvik eller utfordringer som påvirker oppfølging og iverksettelse av vedtak.

Revisjonen vil peke på at systematisk og kontinuerlig rapportering fra administrasjonen på status for oppfølging av vedtak, kan utgjøre nyttig informasjon for politikerne når det gjelder å styre og lede utviklingen i kommunen innenfor ulike saksområder. Særlig vil rapportering på eventuelle avvik og utfordringer som påvirker oppfølging og iverksettelse av vedtak kunne utgjøre viktig informasjon for kommunestyret i tilfeller der det inntreffer hendelser som gjør at vedtak ikke kan iverksettes i samsvar med politikernes intensjoner. I slike tilfeller er det viktig at politikerne mottar rapportering som gjør de i stand til å gi føringer om hvilke vedtak som skal prioriteres og hvilke vedtak som kan vente, samt eventuelt sette inn tiltak og ressurser for å sikre at alle vedtak blir fulgt opp i samsvar med intensjonene. Også i KS' idehefte om rådmannens internkontroll blir det anbefalt at den lovpålagte rapporteringen til politikerne inneholder informasjon om status for oppfølging av politiske vedtak og informasjon om gjennomføring av vedtakene. I lys av dette, mener revisjonen at Nesna kommune etter hvert som den nyetablerte rapporteringen på vedtaksoppfølging er tilstrekkelig prøvd ut, bør foreta en evaluering av om rapporteringen er tilstrekkelig og dekker det behovet politikerne opplever å ha med tanke på å motta nok informasjon til å kunne foreta justeringer/korrigeringer ved behov. Dersom en slik evaluering avdekker behov for tilpasninger i rapporteringen på vedtaksoppfølging fra administrasjonen til kommunestyret, bør kommunen sørge for å gjøre nødvendige tilpasninger.

5. Konklusjon og anbefalinger

Revisjonen mener det er positivt at Nesna kommune har etablert en fast mal for saksfremlegg, og at det er etablert en fast praksis der rådmann kvalitetssikrer alle saksfremlegg før sakene legges frem for kommunestyret for behandling. Samtidig er det revisjonens vurdering at mangelen på skriftlige rutiner for sentrale arbeidsprosesser knyttet til utarbeidelse av saksfremlegg medfører risiko for at de oppgavene som skal utføres blir personavhengige, og for variasjon med hensyn til hvordan saksbehandlerne utreder saker og utarbeider saksfremlegg i politiske saker, herunder hvilke momenter og opplysninger som blir inkludert i saker og hvilke vurderinger som blir gjort (for eksempel av økonomiske konsekvenser). Dette kan videre medføre risiko for at politikerne ikke alltid mottar nødvendig og tilstrekkelig informasjon om relevante forhold til å kunne treffe en beslutning og fatte vedtak. For å motvirke dette mener revisjonen at Nesna kommune bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner som tydeliggjør hvordan saksfremlegg skal utarbeides. Revisjonen mener videre at kommunen bør vurdere å iverksette system og rutiner som sikrer at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig, for på denne måten å sikre at fremlegg i saker som skal behandles politisk blir lagt frem for behandlingsorganene innen eventuelle frister som er satt.

Videre er det revisjonens vurdering at Nesna kommune bør vurdere å nedfelle skriftlig den praksisen som er etablert for kvalitetssikring av saksfremlegg. Dette for å bidra til å redusere sårbarheten og risikoen for feil og mangler ved ev. skifte av nøkkelpersonell eller dersom det skulle være aktuelt at andre enn rådmannen gjennomfører den endelige kvalitetssikringen av et saksfremlegg. Revisjonen mener også at kommunen bør vurdere å gjennomføre opplæring blant relevante ansatte og ledere knyttet til utarbeidelse av saksfremlegg i politiske saker.

Når det gjelder vedtaksoppfølging, mener revisjonen at kommunen har etablert et hensiktsmessig system for registrering av politiske vedtak, og hensiktsmessig rapportering fra administrasjonen til kommunestyret på vedtaksoppfølging. Etter revisjonens vurdering foreligger det imidlertid risiko for at det i kommunen kan finnes vedtak fra kommunestyret fra før desember 2018, som ikke nødvendigvis er registrert og/eller fulgt opp av administrasjon. Dette fordi kommunens system for registrering av vedtak, som ble innført i januar 2019, ikke omfatter vedtak fattet i kommunestyret før desember 2018. Revisjonen mener derfor at Nesna kommune bør gjennomgå og sørge for at alle relevante vedtak fattet i kommunestyret også før desember 2018 er registrert og fulgt opp i samsvar med vedtakenes innhold og intensjon.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at Nesna kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner som tydeliggjør:
 - a) hvilke momenter, forhold og vurderinger som skal inngå i saksfremlegg fra administrasjonen til politisk nivå, og
 - b) gjeldende praksis for kvalitetssikring av saksfremlegg.
2. Vurderer å gjennomføre opplæring blant relevante ansatte og ledere knyttet til utarbeidelse av saksfremlegg i politiske saker.
3. Vurderer å ytterligere etablere system og rutiner for å sikre at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig og innen eventuelle frister som er satt.
4. Sikrer at alle relevante vedtak fattet i kommunestyret før desember 2018 er registrert og fulgt opp.
5. Etter noe tid evaluerer den praksisen som er etablert for rapportering på vedtaksoppfølging, og setter inn eventuelle nødvendige tiltak for å sikre at rapporteringen gir politikerne nok informasjon til å kunne foreta justeringer/korrigeringer ved behov.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



Nesna Kommune

Høringsuttalelse revisjonsrapport Saksforberedelse og vedtaksoppfølging

Ansvaret for tilstrekkelig utredning av politiske saker ligger utvilsomt hos rådmannen, jfr kommuneloven.

Det at det stilles krav til at en sak skal være tilstrekkelig utredet medfører at alle sider ved en sak, som et utgangspunkt skal være belyst. I praksis vil det sjeldent være mulig å gjennomføre. Dels fordi en saksbehandler ikke vil være i stand til å identifisere alle nyanser, og dels fordi mengden av informasjon som de folkevalgte må absorbere før beslutning skal tas, vil være enorm. At en sak er tilstrekkelig utredet vil alltid være et spørsmål om hva som er godt nok. Og i det daglige er det rådmannen som sitter med definisjonsmakten. Praksis for kvalitetssikring vil derfor også, naturlig nok, være knyttet til rådmannen selv. Av samme grunn vil det også variere fra sak til sak hvilke momenter som skal inngå i saksframlegget. Det vil være store forskjeller i hva som er vesentlige opplysninger, eller vesentlige vurderinger, som må legges til grunn når beslutning skal tas. Dette vil naturlig nok avhenge av sakens art, kompleksitet, og tilgjengelig tid og ressurser til utredning.

Dersom det skal utarbeides skriftlige rutiner vil det bli vanskelig å definere hvilke momenter og vurderinger som er så universell at de må ansees å være obligatoriske. Saksbehandlerkompetanse må etter min vurdering være en forutsetning for å inneha saksbehandlerrollen. Slike rutiner kan med fordel beskrive hvilke frister som gjelder, både for oppstart og for ferdigstilling. Det vil også være en fordel å beskrive arbeidsflyten, og hvem som skal godkjenne og ferdigstille saksframlegg. Slike rutinebeskrivelser vil være nyttig ved onboarding av nye medarbeidere.

Pr i dag er det noe variasjoner i saksutredningskompetansen. Det vurderes å være en fordel om det hadde vært gjennomført en felles opplæring blant relevante saksbehandlere. Ulempen er at dersom det går lang tid fra et slikt kurs og til saksbehandleren faktisk skal gjøre en utredning, kan det oppleves som å starte helt på nytt dersom en mangler erfaring. Hittil har jeg jobbet med kompetanseheving med den enkelte saksbehandler, i hver enkelt sak. Dette vurderes som nyttig, og videreføres uavhengig om det gjennomføres en felles opplæring eller ikke.

Når det gjelder oppfølging av vedtak har Nesna kommune tatt i bruk et nytt verktøy, vedtakslogg, for å sikre at alle vedtak blir iverksatt. Det er også lagt inn kvalitetssikring i form av at det er forskjellige mennesker som legger inn protokollene, og de som gjør vurderingene på status. I tillegg har protokollene saksnummer som er med på å sikre at alle vedtak blir med, og at ingen faller bort ved en feiltakelse. Vedtaksloggen fungerer så langt veldig bra. Det er naturlig at den legges fram for kommunestyret like hyppig som det rapporteres på økonomi og finans, slik som i dag. Slik rapportering gir kommunestyret oversikt og ikke minst mulighet til å etterspørre spesifikke saker, samt være i stand til å vurdere om det bør settes inn ekstra ressurser på ett eller flere områder.

Lill Stabell
Rådmann

Movegen 24
8700 Nesna

Telefon: 75 06 70 00
Telefaks: 75 06 70 01

postmottak@nesna.kommune.no
www.nesna.kommune.no

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Kommuneloven

I kommuneloven § 23 går det frem følgende krav til administrasjonssjefen:

«2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget.»

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003)¹¹ står følgende kommentar til kravet om betryggende kontroll i kommuneloven § 23:

«Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.»

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) blir det videre vist til at internkontroll først og fremst er et ledelsesverktøy, og

«(...) er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.»

Det er flere anerkjente rammeverk som beskriver grunnprinsipp for god internkontroll. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen.¹²

Hovedelementene i COSO-modellen er felles for flere av de ulike rammeverkene for internkontroll. De viktigste elementene er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktiviteter
- kommunikasjon og informasjon
- ledelsesoppfølging

KS om vedtaksoppfølging og forholdet mellom politikk og administrasjon

I KS sin veileder «Tillit» står det følgende om rådmannens ansvar for å følge opp vedtak:

«Rådmannen har ansvaret for at vedtak i folkevalgte organer blir fulgt opp. Rådmannen må bidra til å bygge tillit. Han eller hun må legge til rette for en god dialog, framskaffe en helhetlig og god

¹¹ Ot.prp.nr.70 (2002-2003). *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).*

¹² COSO: *Internal Control – Integrated Framework (2013).*

styringsinformasjon til de folkevalgte og presentere informasjonen på en pedagogisk måte. Da kan de folkevalgte lettere tilegne seg en god forståelse av situasjonen.¹³

(...)

Rådmannens oppgave er å fortolke og omsette vedtakene i praksis. Det er derfor viktig at politikerne er tydelige i vedtakene, selv om det kan være utfordrende. I situasjoner der det sannsynligvis er konstant knapphet på ressurser, vil det å velge nesten alltid innebære at man må velge bort noe annet. En fordel på ett område må som regel betales med en ulempe på et annet.»¹⁴

KS ga i forrige valgperiode ut boka «Folkevalgt 2011-2015 i kommunen».¹⁵ Her fremgår følgende om rådmannens rolle når det gjelder å tolke og forstå bestillinger fra politikerne:

«Når de folkevalgte har politisk kompliserte saker til behandling, kan det være lett å bli mindre presise i sine vedtak. Bestillingen kan bli utydelig. Rådmannens oppgave blir så å fortolke og omsette vedtaket til en faglig mulig oppgave.»¹⁶

Videre står det:

«En rådmann må (...) søke intensjonen bak vedtaket – hva de folkevalgte ønsker å oppnå med sitt vedtak. Det er denne intensjonen som må formidles i organisasjonen og som rådmann løpende må vurdere for å finne grensesnittet for hva som er administrasjon og hva som er politikk.»¹⁷

I boken blir det videre pekt på at hovedregelen er at styringssignal til administrasjonen skjer i formelle kanaler:

«(...) politikk i dag er mer enn vedtak. Vel så viktig er prosessen. Svært mye er allerede gjort når en sak kommer som skriftlig fremlegg til politisk behandling. Det kan derfor være hensiktsmessig at politikerne i enkelte saker og temaer kommer tidligere inn i prosessen, slik at de er med på utformingen av saken i samspeilet med brukerne, administrasjonen (...)

Politiske styringssignaler gis til rådmannen i formelle folkevalgte organer. Videre kan arbeidsordre til administrasjonen bare gis av kommunestyret eller folkevalgte organer som kommunestyret har gitt slik fullmakt.

(...) Når den politiske meningsutvekslingen er over, bør lederen for utvalget/ordføreren oppsummere diskusjonen og trekke ut essensen. Da unngår man at dette overlates til rådmannen uten at det er klargjort hva flertallet mener om saken».¹⁸

Rapportering på oppfølging av politiske vedtak

I kommuneloven stilles det krav til hvilke opplysninger som skal inkluderes i årsberetning fra administrasjonen, og som vedtas av kommunestyret. Av lovens § 48 nr. 5 går følgende frem:

«I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten [...]»

¹³ KS: Folkevalgtprogram 2015-2019 – «Tillit», s. 90. 2015.

¹⁴ Ibid, s. 93

¹⁵ Kommuneforlaget AS: Folkevalgt 2011-2015 i kommunen. 2011.

¹⁶ Ibid, s. 78.

¹⁷ Ibid, s. 79.

¹⁸ Ibid, s. 79.

I KS' idehefte om rådmannens internkontroll¹⁹, er det gitt anbefalinger om en rekke momenter den lovpålagte rapporteringen fra rådmannen på internkontroll bør omfatte. Her blir det blant annet vist til at rapporteringen bør inneholde status på vedtak, samt informasjon om oppfølging og gjennomføring av vedtakene.²⁰

I KS' bok «Folkevalgt 2011-2015 i kommunen»²¹ går det frem under overskriften *Vital styringsinformasjon* at for at politikere skal kunne utøve sitt arbeid på en treffsikker og effektiv måte er det viktig at de sikres god og riktig informasjon.²² Det understrekes at det derfor er viktig at rådmannen tar aktive grep for å sikre åpenhet og strukturert informasjonsflyt. Slik informasjon gis som regel i stiliserte rapporter, men KS trekker fram at det også bør drøftes hvorvidt det er hensiktsmessig med mer løpende informasjon om generelle forhold eller tjenesteproduksjon.²³

¹⁹ KS: Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? 2013.

²⁰ Ibid. s. 79

²¹ KS: Folkevalgt 2011-2015 i kommunen. 2011.

²² Ibid. s. 79.

²³ Ibid. s. 80.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Regelverk med forarbeider

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2016-06-17-60. 2016.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Ot.prp.nr.70 (2002-2003). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon). 2003.

Dokumenter fra Nesna kommune

- Nesna kommune: Politisk styringssystem og delegeringsreglement. Vedtatt i kommunestyret 19. april 2017.
- Nesna kommune: Sak til kommunestyret om innføring av vedtakslogg. PS 6/19, 13. februar 2019.
- Nesna kommune: Vedtakslogg. Dokument med løpende oppdatering. Tilgjengeliggjort versjon datert 9. april 2019.

Andre publikasjoner

- KS: Folkevalgtprogram 2015-2019 – «Tillit». 2015.
- KS: Folkevalgt 2011-2015 i kommunen. 2011.
- COSO: Internal Control – Integrated Framework. 2013.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2019 Deloitte AS