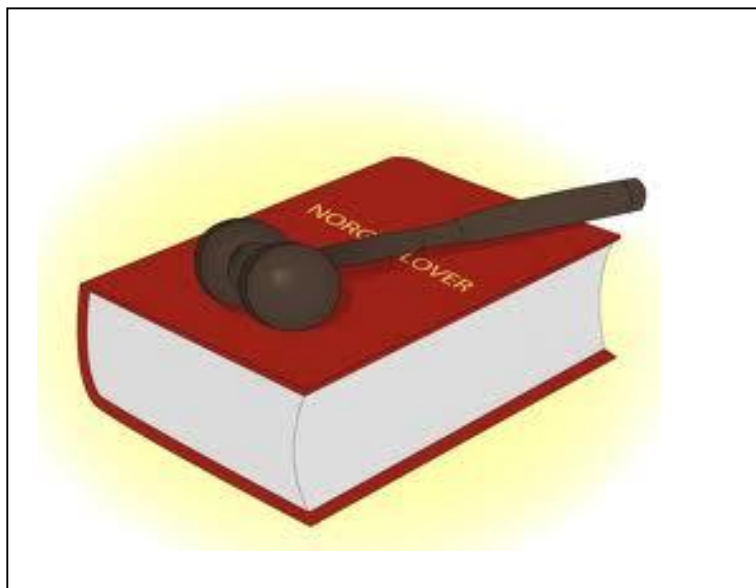


Forvaltningsrevisjon i Folldal kommune

Oppfølging av politiske vedtak i Folldal kommune

Formålet med dette prosjektet er å vurdere om kommunestyrets vedtak blir iverksatt som forutsatt.



INNHold

1. INNLEDNING	2
1.1 Bakgrunn.....	2
1.2 Forvaltningsrevisjon	2
1.3 Politiske vedtak og iverksetting av vedtakene	3
2 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER, METODE OG REVISJONSKRITERIER.....	4
2.1 Formål	4
2.2 Problemstillinger	4
2.3 Metode.....	5
2.4 Revisjonskriterier	5
3. PROBLEMSTILLING 1	6
Har administrasjonen en klar forståelse av sitt ansvar for å følge opp kommunestyrets vedtak?	6
3.1 Revisjonskriterier	6
3.2 Faktadel.....	8
3.3 Revisjonens vurderinger.....	10
3.4 Revisjonens konklusjon	10
4. PROBLEMSTILLING 2.....	11
Har administrasjonen systemer og rutiner som sikrer at kommunestyrets vedtak blir iverksatt, samt systemer og rutiner for at det rapporteres tilbake til kommunestyret?	11
4.1 Revisjonskriterier	11
4.2 Faktadel.....	14
4.3 Revisjonens vurderinger.....	19
4.4 Revisjonens konklusjon	20
5. PROBLEMSTILLING 3	20
Blir kommunestyrets vedtak iverksatt som forutsatt?	20
5.1 Revisjonskriterier	20
5.2 Faktadel.....	20
5.3 Revisjonens vurdering	24
5.4 Revisjonens konklusjon	24
6. RÅDMANNENS UTTAELSE	24
7. SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	25
8. REVISJONENS ANBEFALINGER	27
9. KILDER OG VEDLEGG.....	28
9.1 Kilder.....	28
9.2 Vedlegg.....	28

Folldal, den 30. oktober 2019

Svein Magne Evavold
Revisjonssjef

Henning Mikkelsen
Revisor

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016 – 2019 ble behandlet av kommunestyret i sak 56/2016 den 17. november 2016. Iverksetting og oppfølging av politiske vedtak skal ifølge planen være tema for undersøkelse i 2019.

Kommunens styringsprinsipp bygger på en ansvarsfordeling mellom de folkevalgte og administrasjonen. De folkevalgte bestemmer gjennom sine vedtak hva som skal gjøres, mens administrasjonen skal iverksette vedtakene. Å sikre at kommunestyrets vedtak blir iverksatt er grunnleggende for et velfungerende lokaldemokrati.

1.2 Forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget i Folldal kommune skal påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet undersøkelser om:

- a) Forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger
- b) Forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) Regelverket etterleves,
- d) Forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) Beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) Resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd

I følge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk.

1.3 Politiske vedtak og iverksetting av vedtakene

Politiske vedtak

For ulike deler av den kommunale virksomhet, vil det finnes forskjellige former for politiske vedtak. Politiske vedtak danner grunnlaget for og legitimerer iverksettingen av en bestemt politikk. Kommunestyret er det øverste organet i kommunen og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak, jfr. kommuneloven § 6. Nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer, fastsettes av kommunestyret selv ved reglement. I samsvar med vedtatt prosjektplan, vil revisjonen bare se på vedtak fattet av kommunestyret i Folldal. I rapporten har vi valgt å benytte begrepet folkevalgt organ, dette for å markere at kommunestyrets vedtak er fattet av et folkevalgt organ. Nedenfor er gjengitt noen eksempler på ulike vedtakstyper som det er vanlig for et kommunestyre å fatte:

- Handlingsplan/årsbudsjett
- Årsmelding/årsberetning
- Årsregnskap
- Reguleringsvedtak
- Sektorplan
- Temaplan
- Investerings- og utbyggingsvedtak
- Vedtak knyttet til kommunale tjenester og avgifter
- Utredninger og evalueringer

Når administrasjonen skal iverksette den vedtatte politikken, vil det politiske vedtaket sette grensene for dette. Det ligger utenfor denne forvaltningsrevisjonen, hvor mye skjønn kommunestyret velger å gi administrasjonen og begrunnelsen for det. Det er ønskelig at vedtaket skal være entydig og forståelig for administrasjonen når vedtaket skal iverksettes. Med administrasjonen menes i denne sammenheng den del av den kommunale virksomheten som ledes av rådmannen, jfr. kommuneloven § 23 nr. 1.

Iverksetting

Begrepet iverksetting blir brukt på flere ulike måter. Eksempler på dette er: administrativ etterlevelse av politiske vedtak eller som et begrep som beskriver selve den politiske prosessen, fra en sak kommer på dagsorden, til den settes ut i livet, og så igjen evalueres. Iverksetting vil her referere til administrasjonens gjennomføring og virkeliggjøring av politiske vedtatte beslutninger. En slik forståelse, som ser på iverksetting som en prosess, legger til grunn at det er samsvar mellom intensjonene bak et vedtak og hvordan disse realiseres. For at dette skal være legitimt, må politikken som iverksettes defineres innenfor

rimelige tolkninger av og innenfor de begrensningene som er gitt i det politiske vedtaket. Andre begreper som brukes er implementering og oppfølging.

2 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER, METODE OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Formål

Formålet med dette prosjektet er å vurdere om vedtak blir iverksatt slik de folkevalgte har bestemt og uttrykt gjennom sine vedtak i kommunestyret. Det forutsetter at administrasjonen har en klar forståelse av sin rolle i de forskjellige stadiene i en sak. Administrasjonen må ha systemer og rutiner som skal sikre at vedtak blir iverksatt, samt systemer og rutiner for at det rapporteres tilbake til kommunestyret.

2.2 Problemstillinger

Med utgangspunkt i formålet med prosjektet vil hovedproblemstillingen være om kommunestyrets vedtak har blitt iverksatt slik de folkevalgte har bestemt. Dette konkretiseres nærmere i følgende problemstillinger:

1. Har administrasjonen en klar forståelse av sitt ansvar for å følge opp kommunestyrets vedtak?
2. Har administrasjonen systemer og rutiner som sikrer at kommunestyrets vedtak blir iverksatt, samt systemer og rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret?
3. Bli kommunestyrets vedtak iverksatt som forutsatt?

Undersøkelsen har et systemfokus hvor vi undersøker administrasjonens systemer og rutiner for oppfølging og tilbake-rapportering på iverksetting av kommunestyrets vedtak. Med rutine menes etablerte og standardiserte prosedyrer eller handlinger som følges fast. En rutine er ofte nedfelt skriftlig, men kan også være en etablert praksis. En rutine er ikke personavhengig, altså skal det ikke være slik at hvorvidt vedtak blir iverksatt avhenger av hvem som er saksbehandler. De faglige sidene av enkeltsakene, og om disse er innenfor lovens rammer, er ikke en del av undersøkelsen.

2.3 Metode

Undersøkelsen vil bli gjennomført i henhold til RSK 001 - standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisors styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Ifølge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området.

Undersøkelsen søkes gjennomført ved å vurdere fakta som samles inn gjennom dokumentanalyse, spørsmål til administrasjonen og en spørreundersøkelse. Undersøkelsen avgrenses til å omhandle vedtak som kommunestyret har gjort.

Vi vil se på dokumenter som på et overordnet nivå beskriver forholdet mellom kommunestyret og administrasjonen. Videre vil vi undersøke om kommunen har rutiner for oppfølging av politiske vedtak. Det vil bli gjort et utvalg blant kommunestyrets vedtak, hvor vi vil undersøke om disse faktisk har blitt iverksatt.

Det vil bli sendt oppstartbrev til rådmannen der vi varsler om oppstart av prosjektet.

2.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal danne norm eller en referanse som de innsamlede dataene vurderes opp mot, og gir uttrykk for et ideal for hvordan tilstanden bør være på det reviderte området. Revisjonskriterier utledes fra lover, forskrifter, politiske vedtak, retningslinjer, mål, føringer osv.

I denne undersøkelsen vil vi utlede revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Kommuneloven.
- Reglementer i Folldal kommune.
- Rapport H-2245 fra KMD: «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane».
- Idehefte fra KS: «Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus».

Det grunnleggende revisjonskriteriet for denne undersøkelsen vil være kommunelovens § 23 nr. 2, som sier at det er administrasjonssjefen som er ansvarlig for saksutredning og iverksetting av vedtak. I samme paragraf framgår det at etablering og oppfølging av intern kontroll i kommunen er rådmannens ansvar. Intern kontroll skal være etablert i hele kommunens virksomhet, og de interne ansvarsforholdene skal være avklart.

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene og konkretiseres nærmere under hver enkelt problemstilling.

3. PROBLEMSTILLING 1

Har administrasjonen en klar forståelse av sitt ansvar for å følge opp kommunestyrets vedtak?

3.1 Revisjonskriterier

Administrasjonen er en sentral del av den kommunale forvaltningen. Effektiviteten i og kvaliteten på det arbeid som utføres i kommunen er avhengig av en kommuneadministrasjon som fungerer tilfredsstillende. Administrasjonens hovedoppgaver er enkelt fortalt «å tilrettelegge premissene for de folkevalgtes avgjørelser, og så sette disse ut i livet» (Bernt, Overå og Hove 2008, 380). Med andre ord varierer administrasjonens ansvar i de forskjellige fasene av beslutningsprosessen (Jacobsen 2003). For at administrasjonen skal fungere tilfredsstillende i alle ledd, betinger det at kommunens administrasjon har en klar forståelse av sitt ansvar for forsvarlig saksutredning og påfølgende iverksetting av politiske vedtak, samt for statusrapporteringer på iverksetting til kommunestyret.

Både sentralt og på kommunalt og fylkeskommunalt nivå har forvaltningen i Norge lojalitetsplikt ovenfor de vedtak som blir fattet i folkevalgte organ. I Folldal kommunes etiske retningslinjer fremheves betydningen av ansattes lojalitetsplikt. Det heter her «ansatte i Folldal kommune plikter å følge de rettsregler og etiske retningslinjer som gjelder for kommunen, samt etterkomme pålegg fra overordnede og politisk nivå». Videre presiseres det at «når beslutninger er tatt følger det av lojalitetsplikten at vedtaket effektueres rask og effektivt innenfor gitte rammer, uavhengig av den enkeltes personlige oppfatning (Folldal kommune 2011).

Iverksetting av vedtak vil i mange tilfeller være avhengig av administrasjonens tolkning av kommunestyrets bestilling. Dette kan det være flere grunner til, og administrasjonssjefens oppgave er da «å fortolke og omsette vedtaket til en faglig mulig oppgave» (KS 2011, 77). Lojalitetsplikten vil i slike tilfeller innebære at administrasjonen må sørge for at vedtaket blir iverksatt i tråd med intensjonen i vedtaket og de politiske føringer som er gitt.

Slik kommunesektoren er organisert, tilsier at administrasjonen generelt og administrasjonssjefen spesielt skal søke intensjonen bak vedtaket når vedtaket tolkes. Med intensjonen bak vedtaket menes 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» (KS 2011, 79). Om vedtaket ikke lar seg tolke, må administrasjonen avklare med det folkevalgte organet hva som er den rette forståelsen av vedtaket. Det følger av kommuneloven § 23 at administrasjonen ikke har anledning til å la være å iverksette et vedtak, selv når administrasjonen er faglig uenige i vedtaket.

Den lokale styringsretten ligger hos de kollegiale folkevalgte organ, men disse har «rett og plikt til å la seg bistå av en høyt kompetent fagmann som på tjenesteansvar skal gi uttrykk for sitt syn på sakene, og som dessuten skal lede administrasjonen på en slik måte at den fungerer både til de folkevalgte og publikums beste» (Bernt, Overå og Hove 2008, 389).

Administrasjonssjefen er, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret fastsetter, den øverste leder for den samlede kommunale administrasjonen. En sentral del av ledelsesfunksjonen er å sørge for at tjenesteapparatet fungerer på en hensiktsmessig måte. I den forbindelse fremhever Bernt, Overå og Hove (2008) at administrasjonssjefen er ansvarlig for samordning og effektivisering av hele den kommunale virksomheten.

Administrasjonssjefens ansvar og myndighet framgår av kommuneloven § 23 nr. 2:

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtaket 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.

Av dette følger at det er administrasjonssjefen som har det formelle ansvar for å påse at vedtak fattet i folkevalgte organer blir iverksatt, i henhold til de instruksjoner som er gitt. Kommuneloven fastsetter ingen regler for iverksetting av vedtak. Utgangspunktet må da være at vedtaket iverksettes så snart som mulig, eller innen den frist som eventuelt er satt av folkevalgt organ. Dersom en frist ikke følger vedtaket, må det som ellers i forvaltningen være opp til administrasjonen å prioritere innenfor tilgjengelige ressurser.

I kommunelovens forarbeider fremgår det at administrasjonssjefen vil være avhengig av å fordele oppgaver på etatsjefer og andre tjenestemenn, men administrasjonssjefens myndighet gjelder fortsatt fullt ut (NOU:17 1995). Det formelle ansvaret for at vedtaket blir iverksatt ligger hos administrasjonssjefen, også i de tilfeller hvor iverksetting av vedtak delegeres til andre i administrasjonen.

Revisjonen legger til grunn at administrasjonen har en klar forståelse av sine roller som faglige og uavhengige fagpersoner i saksforberedelser, og for sitt ansvar for lojalt å følge opp kommunestyrets vedtak i iverksettingsfasen, for god iverksetting og oppfølging av politiske vedtak.

Ovenstående gir grunnlag for utledning av følgende revisjonskriterier.

- ✓ Administrasjonen skal ha en klar forståelse av sine forskjellige roller.
- ✓ Administrasjonen skal forholde seg lojalt til kommunestyrets vedtak.

- ✓ Administrasjonen skal iverksette kommunestyrets vedtak i tråd med de folkevalgtes intensjon, selv om administrasjonen er faglig uenige i vedtaket.

3.2 Faktadel

Vi bygger i dette kapittelet på informasjon som er innhentet gjennom en elektronisk spørreundersøkelse sendt til rådmann, rådmannens stab, enhetsledere og avdelingsledere i Folldal kommune. 20 ansatte i administrasjonen mottok spørreundersøkelsen. På bakgrunn av henvendelse fra en av avdelingslederne på vegne av alle avdelingsledere i HRO, har revisjonen etter nærmere vurdering fritatt disse avdelingslederne fra å besvare spørreskjemaet. Begrunnelsen er mottatt tilbakemelding om at avdelingslederne i HRO ikke føler seg berørt av spørsmålsstillingene. 14 av de resterende 15 ansatte har svart på spørsmålene.

I dette kapittelet legger vi særlig vekt på administrasjonens forståelse av sitt ansvar for å følge opp kommunestyrets vedtak.

Under vil vi gå gjennom hvordan administrasjonen forstår sitt ansvar i sine forskjellige roller, forståelsen av forholdet mellom politikk og administrasjon og administrasjonens forståelse av sitt ansvar for å iverksette vedtak lojalt.

Administrasjonens saksfremlegg

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at administrasjonen i stor grad mener å opptre som selvstendige fagpersoner i arbeidet med saksutredninger og saksfremlegg, og at administrasjonen i stor grad legger vekt på at forslag til vedtak skal være lette å forstå. 8 av respondentene svarer at de er enige i at administrasjonens saksutredninger er godt faglig begrunnet. 4 av 11 svarer at de er helt enige i påstanden, mens 4 av 11 er delvis enige i at saksutredningene fra administrasjonen er godt faglig begrunnet. 1 er delvis uenig og 2 svarer vet ikke.

Forholdet mellom politikk og administrasjon

På spørsmål om de alltid anbefaler den beste faglige løsningen i en sak, også når de vet at den vil møte motstand hos politikerne er 8 av 11 enige. 1 er delvis enig og 2 svarer vet ikke.

Spørreundersøkelsen viser at administrasjonen i Folldal har en klar forståelse av at kommunestyret er politikernes arena. Administrasjonen kan og skal komme med faglige presiseringer og råd ved behov under møtet, slik at kommunestyret fatter vedtak i tråd med gjeldende lover, regler og faglige standarder. Tabellen under oppsummerer administrasjonens svar på spørsmål om forholdet mellom politikk og administrasjon i Folldal.

Tabell 1: Administrasjonens oppfatninger om forholdet mellom politikk og administrasjon

Påstand	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Politikernes vedtak er vanligvis i samsvar med innstillingen fra administrasjonen		1	7	1	3
De vedtak som fattes i kommunestyret utformes på en måte som gir stort spillerom for administrasjonen	2	4	1		4
De vedtak som fattes i kommunestyret er klare og entydige		3	5		3
Det er lett å forstå intensjonen bak vedtaket		2	5	1	3
I de vedtak som fattes i kommunestyret antydes det som regel tid for gjennomføring		2	5		4

Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse til administrasjonen om oppfølging av vedtak i Folldal, 28.05.2019. N=11.

Videre oppfatter respondentene i spørreundersøkelsen langt på vei at politikernes vedtak er i samsvar med innstillingen fra administrasjonen. Et flertall, 7 av 11 av respondenter, er delvis enig i påstanden «politikernes vedtak er vanligvis i samsvar med innstillingen fra administrasjonen». Flertallet av respondentene er i varierende grad er enige i påstanden «det er lett å forstå intensjonen bak vedtaket». 5 av 11 respondenter, er også delvis enige i at «de vedtak som fattes i kommunestyret er klare og entydige».

Lojal iverksetting av vedtak

Svarene på spørreundersøkelsen viser videre at respondentene fra administrasjonen i Folldal oppgir å ha en klar forståelse av sitt ansvar for lojalt å iverksette kommunestyrets vedtak. Et flertall, 9 av de 11 respondentene, er helt eller delvis uenige i påstanden «mange ganger føler jeg at jeg fatter beslutninger som skulle vært tatt av politikerne». 2 er delvis enig. Som det fremgår av tabellen under, svarer flertallet, 10 av 11 av respondentene fra administrasjonen, at de ikke forsøker å endre innholdet i et politisk vedtak når de er faglig uenig i det. 1 svarer vet ikke.

Tabell 2: Administrasjonens oppfatninger om lojal iverksetting av vedtak

Påstand	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Mange ganger føler jeg at jeg fatter beslutninger som skulle vært tatt av politikerne	7	2	2		
Jeg mener det er min plikt som fagperson å si klart fra til politikere når de vedtar noe jeg mener er faglig uriktig			1	9	1
Jeg forsøker aldri å endre på innholdet i et politisk vedtak selv om jeg er faglig uenig i det				10	1
Jeg iverksetter politiske vedtak lojalt selv om jeg er uenig i vedtaket				10	1

Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse til administrasjonen om oppfølging av vedtak i Folldal, 28.05.2019. N=11.

Svarene viser at respondentene har god forståelse av sitt ansvar til å iverksette kommunestyrets vedtak uten å endre det.

Videre understreker kommunens etiske retningslinjer ansattes lojalitetsplikt. Lojalitetsplikt innebærer at tjenestemenn plikter å ivareta kommunens interesser. Svarene fra spørreundersøkelsen viser et flertall av respondentene oppgir at de er enige i påstanden «jeg mener det er min plikt som fagperson å si klart fra til politikerne når de vedtar noe jeg mener er faglig uriktig». Av dem er 9 helt enige og 1 delvis enig i påstanden. 1 svarer vet ikke. Svarene viser at respondentene opplever at de skal og kan si fra til politikerne når vedtak kan være faglig uforsvarlig eller utenfor regelverkets rammer. Videre svarer det klare flertallet, 10 av 11, at de er helt enige i påstanden «jeg iverksetter politiske vedtak lojalt selv om jeg er uenig i vedtaket». 1 svarer vet ikke.

3.3 Revisjonens vurderinger

Det er de folkevalgte gjennom sine vedtak som bestemmer hva som skal gjøres og er et sentralt element i det kommunale selvstyret, mens det er administrasjonens oppgave å sette vedtakene ut i livet. En av administrasjonens grunnleggende oppgaver er å sikre at kommunestyrets vedtak blir iverksatt. Det fordrer at administrasjonen har en klar forståelse av sine ulike roller i arbeid med saksforberedelse til kommunestyret og lojal oppfølging og iverksetting av kommunestyrets vedtak.

Etter vår vurdering viser revisjonens undersøkelse at administrasjonen i Folldal synes å ha en klar forståelse av sine forskjellige roller som fagpersoner og utførere av de folkevalgtes vilje. Revisjonens undersøkelse viser videre at administrasjonen opptrer som uavhengige fagpersoner i saksforberedelser og opplever at de som fagpersoner har plikt til å si ifra om kommunestyret vedtar noe som er faglig uriktig. Etter vår vurdering viser undersøkelsen også at administrasjonen forholder seg lojalt til kommunestyrets vedtak og iverksetter vedtaket i tråd med de folkevalgtes intensjoner, også når de faglig måtte være uenig i vedtaket.

3.4 Revisjonens konklusjon

Vi konkluderer med at administrasjonen har en klar forståelse av sitt ansvar for å følge opp kommunestyrets vedtak.

4. PROBLEMSTILLING 2

Har administrasjonen systemer og rutiner som sikrer at kommunestyrets vedtak blir iverksatt, samt systemer og rutiner for at det rapporteres tilbake til kommunestyret?

4.1 Revisjonskriterier

System og rutiner for iverksetting av vedtak

I henhold til kommuneloven § 23 nr. 2 skal rådmannen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og er gjenstand for betryggende kontroll. Intensjonen med å legge inn et krav om betryggende kontroll i lovteksten var å synliggjøre et allment og allerede gjeldende krav om at administrasjonssjefen i kraft av sitt ansvar som leder, skal ha rutiner og system for internkontroll. Med internkontroll menes det administrative kontrollansvaret, det vil si systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetenes aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov. Hva som ligger i administrasjonssjefens ansvar for internkontroll, omtales slik i kommunelovens forarbeider:

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 bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordet på forsvarlig vis.

(Ot.prp. nr. 70 (2002-2003):104).

Iverksetting av kommunestyrets vedtak hører hjemme under administrasjonssjefens internkontrollansvar, men den administrative internkontrollen omfatter ikke kommunestyret (Kommunal- og regionaldepartementet 2009). Arbeidsgruppa bak rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* (Kommunal- og regionaldepartementet 2009) understreker at administrasjonssjefen personlig ikke kan ha full oversikt over alt i kommunen, eller selv sørge for at alle tjenester er i tråd med interne og eksterne krav. Likefullt har administrasjonssjefen ansvar for å etablere et system for internkontroll for å sikre *betryggende kontroll*, samt teste at disse systemene virker.

Det bør således også eksistere systemer og rutiner for hvordan administrasjonen skal iverksette og følge opp kommunestyrets vedtak for å sikre at vedtak blir iverksatt. Systemer og rutiner kan også bidra til å sikre god rolle- og ansvarsforståelse. Det stilles i dagens regelverk ikke krav til hvilke bestemte systemer og rutiner som skal eksistere for å sikre at vedtak blir iverksatt. Systemer og rutiner som skal sikre betryggende kontroll kan for eksempel variere ut fra kommunens størrelse, mellom sektor- og tjenesteområder, i forhold til aktuelle utfordringer og pågående reformer. Samtidig er det klart at små og oversiktlige kommuner har andre behov i internkontrollsammenheng enn store kommuner. Internkontrollen generelt, og systemer og rutiner for iverksetting av vedtak spesielt, bør derfor være tilpasset den enkelte kommunes behov for å være hensiktsmessig. Iverksetting av kommunestyrets vedtak må relateres til oppdatert vesentlighets- og risikovurdering og dette kan og bør gjøres gjennom å basere seg på de systemer og rutiner som skal sikre slik betryggende kontroll (KS 2013; Kommunal- og regionaldepartementet 2009; PWC 2009).

Risikovurderinger

I prinsippet legger kommuneloven opp til at administrasjonssjefens kontrollområde dekker hele kommunen. Det er hverken hensiktsmessig, økonomisk eller effektivt å kontrollere alt som foregår i en kommune (Kommunal- og regionaldepartementet 2009, 31). Administrasjonssjefen må i stedet prioritere mellom kontroll av tjenesteområder, sektorer og prosesser. En anerkjent metode for å tilpasse internkontroll til den enkelte kommunes behov, er gjennom bruk av risikovurderinger. En risiko, i vår sammenheng, må forstås som summen av sannsynligheten og konsekvensen av en hendelse som er negativ for kommunens virksomhet.

Det er i tilknytning til iverksetting av vedtak en rekke risikomomenter som kan tenkes å hindre eller vanskeliggjøre at administrasjonen setter kommunestyrets vedtak ut i livet. En risiko kan være at administrasjonen overser eller glemmer et kommunestyrevedtak, og at iverksettingen glipper. En annen risiko er at administrasjonen misforstår intensjonen til et vedtak, og ender opp med å iverksette noe ganske annet enn det kommunestyret har bedt om. Det vil i kommunens forskjellige tjenesteområder og sektorer være ulike faktorer som vil påvirke risikoen for at kommunestyrets vedtak ikke blir iverksatt som vedtatt. I forbindelse med iverksetting av vedtak bør kommunens systemer og rutiner bygge på en forståelse av hvor de mest alvorlige risikoene for manglende eller feilaktig iverksetting av vedtak er, og sikte på å redusere denne risikoen.

Formalisering

Kommuner har som nevnt forskjellige behov, også for formalisering av systemer, rutiner og kontrollaktiviteter. Jo større en organisasjon er, desto større er

behovet for standardisering av systemer og rutiner for å sikre betryggende kontroll. I motsetning til et uformelt system som avhenger av hva som er sedvane og udokumenterte rutiner i den enkelte administrasjon, anbefaler Kommunal- og regionaldepartementet (2009, tilråding 16 og 18) at kommunene formaliserer og dokumenterer internkontrollen generelt: *«En formalisering vil gjøre kommunen mindre sårbar for skifte av personell, endringer i omgivelser og habilitetskritikk, og vil øke det organisatoriske minnet»* (Kommunal- og regionaldepartementet 2009, 55). Det samme legges til grunn når det gjelder formalisering av systemer og rutiner for iverksetting av vedtak.

Formaliserte systemer og rutiner for iverksetting av vedtak har til hensikt å sikre at vedtak følges opp i tråd med kommunestyrets føringer. I *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?* (KS 2013, 87) anbefaler KS at regler, retningslinjer og rutiner for iverksetting av politiske vedtak bør inneholde: klargjøring av ansvar og hierarki; etablerte prosedyrer for utkvittering; ansvar for rapporter, eksempler fra saksbehandlingssystem, gjennomgang og oppfølging; rutiner for behandling i ledergruppe eller på rådmannsnivå; og form og hyppighet på rapportering til ulike folkevalgte organ.

Rutiner for rapportering tilbake til kommunestyret

For politikerne i kommunestyret kan det være vanskelig å ha tilstrekkelig informasjon om kommunestyrets vedtak om ikke administrasjonen jevnlig rapporterer om status for iverksetting. For kommunen vil det derfor være fordelaktig å ha et overordnet system og rutiner som sikrer god oversikt over status for oppfølging av kommunestyrets vedtak. I KS sitt idéhefte om rådmannens internkontroll heter det at rapporteringen bør omfatte status for vedtak, samt en oppsummering av oppfølging og gjennomføring av politiske vedtak. Krav til hva administrasjonen skal rapportere i årsberetningen fremgår av kommunelovens § 48 nr. 5. Kommunestyret kan videre vedta at administrasjonen innen en gitt tidsfrist skal rapportere om status for iverksetting av vedtak. I tillegg til et overordnet system for oversikt for status på iverksetting av alle vedtak, bør kommunen derfor ha et system som sikrer tilbakemelding på det enkelte vedtak når kommunestyret bestiller det.

Kommunestyrets vedtak skal i utgangspunktet iverksettes av administrasjonen så snart som mulig, eller innen den frist som eventuelt er satt av kommunestyret. Dersom en frist ikke følger vedtaket, må det altså være opp til administrasjonen å prioritere innenfor tilgjengelige ressurser. At enkelte vedtak ikke kan bli iverksatt som folkevalgte ønsker, kan det dog være flere årsaker til, for eksempel på grunn av uforutsette forhold, endrede økonomiske betingelser eller at vedtaket ikke er hjemlet i gjeldende lover og regler. Administrasjonen skal gi beslutningstakerne tilbakemelding i tilfeller hvor vedtaket ikke lar seg iverksette, slik at vedtaket eventuelt kan endres.

Faktisk iverksetting av vedtak

Administrasjonen har ansvar for å gjøre en forsvarlig utredning som skal danne grunnlaget for folkevalgtes beslutninger, før vedtak fattes av folkevalgte. Det betyr at administrasjonen skal gjøre en faglig, uavhengig og partipolitisk nøytral utredning av en sak forut for dens behandling i et politisk organ, som formannskapet og kommunestyret. Når det politiske vedtaket er fattet, skal administrasjonen opptre lojalt mot de folkevalgtes vedtak, selv om administrasjonen er faglig uenig i vedtakets innhold eller intensjon (Jacobsen 2003). Administrasjonens rolle kan derfor preges av et tilsynelatende motsetningsforhold mellom kravene om nøytral faglighet og lojal iverksettelse av vedtak. I et slikt perspektiv ligger det en latent risiko for at administrasjonen opptrer som en motvillig iverksetter av politisk vedtak, dersom politiske vedtak er fattet på tvers av administrasjonens faglige råd.

Dette gir grunnlag for utledning av følgende revisjonskriterier:

Iverksettelse:

- ✓ Administrasjonen bør ha rutiner som skal sikre at kommunestyrets vedtak blir iverksatt.
- ✓ Administrasjonens systemer og rutiner bør klargjøre roller, ansvar og myndighet for iverksetting av vedtak.
- ✓ Administrasjonens systemer og rutiner for iverksetting av vedtak bør være formaliserte.

Tilbakerapportering:

- ✓ Administrasjonen skal ha god oversikt over vedtak som krever oppfølging.
- ✓ Administrasjonen skal ha systemer og rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret om oppfølgingen av vedtak.

4.2 Faktadel

Vi vil i dette kapitlet gå gjennom kommunens systemer og rutiner for iverksetting av kommunestyrets vedtak, og systemer og rutiner for rapportering tilbake til kommunestyret, på bakgrunn av mottatt dokumentasjon og svar på den elektroniske spørreundersøkelsen til kommunens administrasjon. Det fremgår av revisjonskriteriene at systemer og rutiner ikke nødvendigvis innebærer skriftliggjøring. Kapitlet vil derfor også inneholde beskrivelser av det som kan oppfattes som *fast praksis* for vedtaksoppfølging.

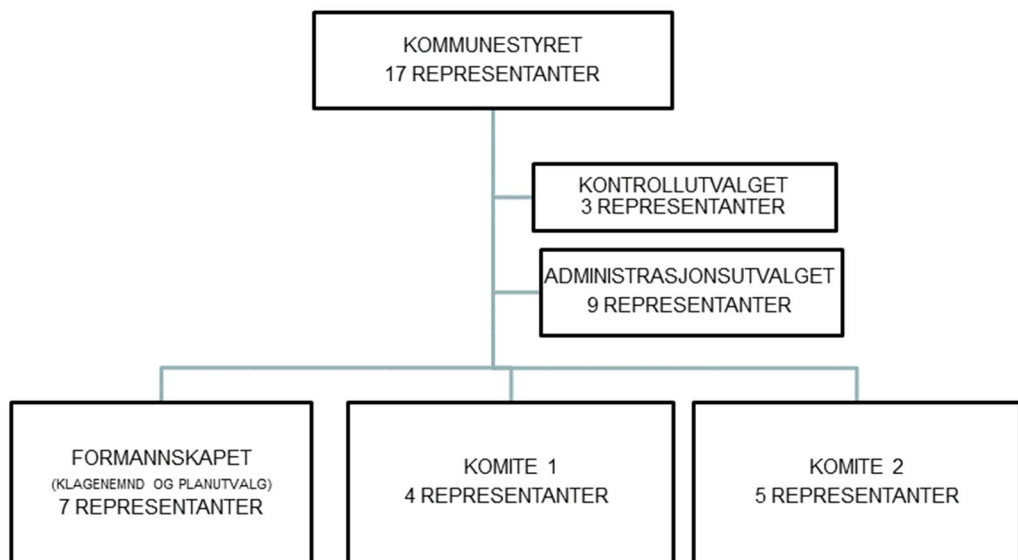
Politisk og administrativ organisering

Folldal styres politisk av kommunestyret og formannskapet. Den politiske organisering ble endret fra hovedutvalgsmo­dell til kommunestyrekomite i henhold til kommuneloven § 10a fra høsten 2015. Utover de lovpålagte utvalgene, har Folldal iht. vedtak i kommunestyret 01.10.2015 følgende faste komiteer: Disse benevnes komité 1 Helse, oppvekst og kultur og komité 2 Teknisk, landbruk og miljø, og består av henholdsvis 4 og 5 medlemmer. Medlemmene velges blant kommunestyrets representanter. Forslag på oppgaver kan komme fra formannskap, kommunestyre, ordfører og rådmann. Ordfører er den formelle bestiller, men mandat utarbeides i samarbeid med rådmann. Komiteene skal utrede de sakene som komiteene blir tildelt av ordføreren, og fremme forslag til innstilling til kommunestyret. Komiteene har ikke beslutningsmyndighet. Kommunens politiske organisering fremgår av figuren nedenfor.

Figur 1 Politisk organisering



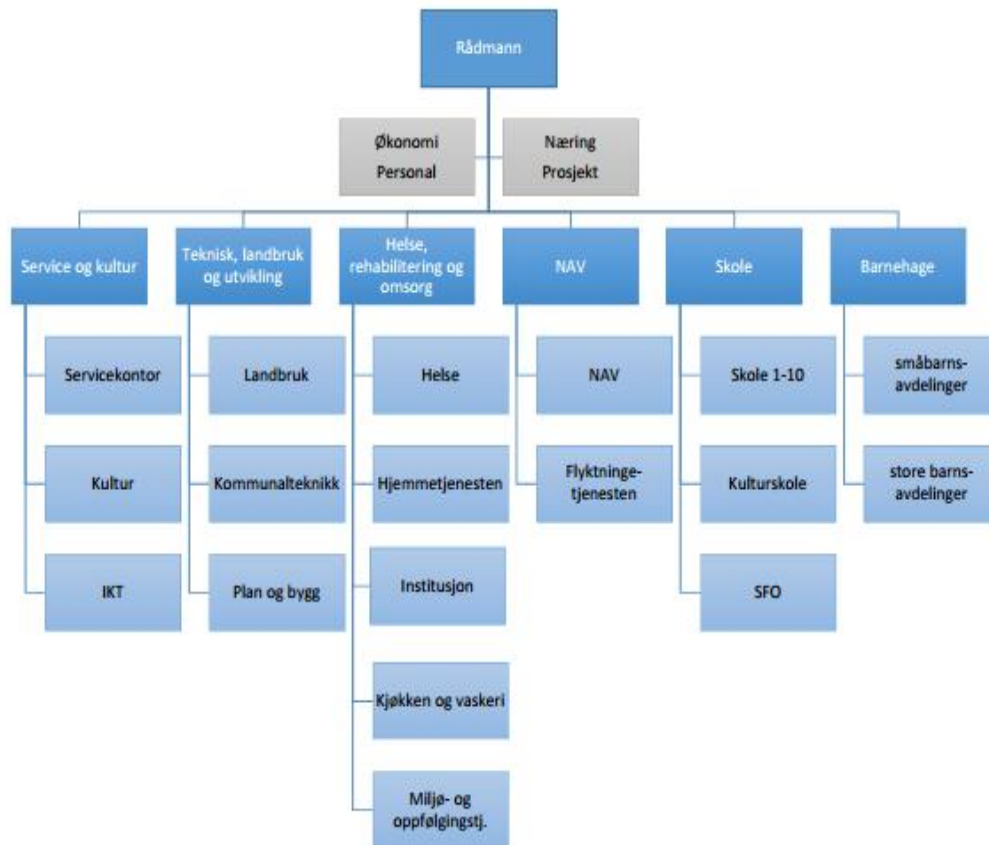
POLITISK ORGANISERING I FOLLDAL KOMMUNE



Den administrative organiseringen fremkommer av organisasjonskartet under. Folldal kommune har en blanding av 2- og 3-nivå modell, der de store enhetene er delt inn i mindre avdelinger som har egne avdelingsledere. Kvaliteten på tjenestene blir i stor grad avgjort i møtet mellom tjenesteyter og tjenestemottaker. Alle medarbeidere er på en eller annen måte en tjenesteyter, og en forutsetning for god kvalitet er solid fagkunnskap, positiv holdning til brukere og god organisering. Folldal kommune er organisert slik at den enkelte medarbeider skal kjenne sine ansvarsområder, sine oppgaver og sitt

handlingsrom. Samtidig skal organiseringen legge til rette for korte og klare styringslinjer. Det politiske delegeringsreglementet ble revidert i desember 2015.

Figur 2 Administrativ organisering



Systemer og rutiner for iverksetting

Rådmannens overordnede ansvar

I de sakene som legges frem for folkevalgte organer tilligger det rådmannen et overordnet ansvar å sørge for forsvarlig utredning, og for at vedtak blir iverksatt. Det hører også under rådmannens ansvar å etablere tilfredsstillende rutiner for internkontroll, herunder å føre betryggende kontroll med administrasjonens virksomhet.

Store og kompliserte saker blir fulgt opp i ledermøter mellom rådmann og enhetslederne.

Ifølge intervju med rådmannen (16.07.2019) behandles sakene av saksbehandlere som har lang erfaring med å produsere saksfremlegg og følge opp vedtak. Det er også mindre erfarne saksbehandlere som behandler saker.

Rådmannen opplyste videre at det er fastsatt reglement for saksbehandling. Det ble i denne forbindelse fremlagt «Saksbehandling for politisk utvalg», godkjent av

Ledergruppa 01.08.2016.

Systemer og rutiner for iverksetting

Vi vil nedenfor gjennomgå Folldal kommunes systemer og rutiner for iverksetting av vedtak. Det er i revisjonskriteriene lagt til grunn at disse klargjør roller, ansvar og myndighet for iverksetting av vedtak, samt at administrasjonens systemer og rutiner bør være skriftliggjort.

Revisjonen har anmodet administrasjonen om å få oversendt dokumentasjon ut over politisk delegeringsreglement i form av retningslinjer/rutiner og føringer på overordnet nivå som beskriver forholdet mellom kommunestyret og administrasjonen. Videre ba vi om rutinebeskrivelser og systemer for oppfølging/iverksetting og rapportering/tilbakemelding om status for iverksetting. I den grad det ikke forelå dokumenterte skriftlige rutiner ba vi også om beskrivelser av praksis.

Vi har gjennomgått mottatte dokumenter som omfatter: oversikt over politisk organisering, reglement for politiske organer, reglement for de faste komiteene, saksbehandling for politisk utvalg og sak vedrørende årlig rapportering til kommunestyret for 2017 og 2018 om oppfølging av vedtak. Det er ikke mottatt eventuelle beskrivelser av praksis som ikke er dokumentert i skriftlige rutiner. I tillegg har revisjonen gjennomgått kommunens etiske retningslinjer.

Vi har i en spørreundersøkelse bedt ansatte i administrasjonen om å ta stilling til 3 påstander om administrasjonens iverksetting av kommunestyrets vedtak.

Tabell 3: Administrasjonens iverksetting av kommunestyrets vedtak

Påstand	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Administrasjonen har god oversikt over vedtak som krever oppfølging og handling fra administrasjonens side		1	4	4	2
Administrasjonen har gode systemer som sikrer at de vedtak kommunestyret har fattet blir iverksatt		4		4	3
Jeg kjenner rutinene for iverksetting av vedtak godt	2		4	4	2

Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse til administrasjonen om oppfølging av vedtak i Folldal, 28.05.2019. N=11.

Svarene viser at flertallet av respondentene opplever at Folldal kommune har gode systemer og rutiner som sikrer at kommunestyrets vedtak blir iverksatt. De ansatte synes å være noe delt i sine oppfatninger til påstanden «administrasjonen har gode systemer som sikrer at de vedtak kommunestyret har fattet blir iverksatt». 4 av de ansatte har svart at de er delvis uenige i denne påstanden. Ansatte som er tillagt ansvar for iverksetting, bekrefter at de kjenner rutinene for iverksetting godt.

Vedtaksoppfølging i praksis

Det er saksbehandler som har ansvaret for å forberede saken. På spørsmål hvem som følger opp saken i etterkant av at kommunestyret har fattet sitt vedtak, opplyste rådmannen i intervju (16.07.2019) avhenger av hva slags saker det gjelder. Det foreligger ikke skriftlige rutiner på dette. Ansvaret for å avslutte saken i arkivsystemet tilligger servicekontoret v/politisk sekretær. Å rapportere tilbake til kommunestyret ved behov er rådmannens ansvar.

Vedtaksoppfølging i kommunens sak/arkivsystem

Folldal kommune benytter det fullelektroniske systemet *ESA* for saksbehandling og arkivering. *ESA* er et viktig redskap slik revisjonen forstår det, for fordeling av saker til oppfølging og for å holde oversikt over og dokumentere prosessen rundt saker til oppfølging, samt dokumentere at iverksetting har skjedd. Dette er med andre ord i utgangspunktet et system for dokumentasjon og oversikt over fremdriften i saksbehandlingen, ikke for oppfølging av vedtak.

Rådmannen er ansvarlig for protokollførsel av vedtak som fattes i kommunestyret. Rådmannen er møtesekretær for kommunestyret, og deltar på møtene og registrerer vedtakene som fattes. Disse blir så skrevet inn i elektronisk møteprotokoll av sekretæren (rådmannen). Vedtakene leses opp i møtet og møteprotokollen signeres av alle representanter som var tilstede.

På spørsmål om ansvarlig saksbehandler registreres på saker til oppfølging i arkivsystemet (*ESA*) av sekretæren, opplyste rådmannen i intervju (16.07.2019) at det må opprettes en sak i *ESA* hvor det må fremgå hvem som er saksbehandler. Vedkommende saksbehandler må følge hele prosessen til saken er ferdig.

På forespørsel om Folldal har vurdert å anskaffe et verktøy for oversikt og oppfølging av politiske vedtak (f.eks. Bridge), opplyste rådmannen at kommunen bruker *ESA* og har ingen planer om å anskaffe nytt oppfølgingsverktøy.

Systemer og rutiner for tilbakerapportering

Som en del av kommunens internkontroll er fremlagt rapport over kommunestyrets vedtak i 2018. Dette er en systematisk oversikt over oppfølgingen av vedtak i KS. Rapporten er behandlet av kommunestyret i møte 19.06.2019, jfr. K-sak 39/19. Tilsvarende rapporter er behandlet av kommunestyret for 2015, 2016 og 2017.

Vi har spurt administrasjonen om rapportering til kommunestyret. De ansatte har tatt stilling til 3 påstander om administrasjonens rapportering til kommunestyret om status for iverksetting av vedtak.

Tabell 4: rapportering til kommunestyret om iverksetting av vedtak

Påstand	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Administrasjonen har gode systemer og rutiner for å rapportere om status for iverksetting av vedtak til kommunestyret			5	3	3
Politikerne i vår kommune får tilfredsstillende informasjon om iverksetting av vedtak fra administrasjonen			4	2	4
Administrasjonen rapporterer jevnlig til politikerne om status på iverksetting av kommunestyrets vedtak			2	5	3

Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse til administrasjonen om oppfølging av vedtak i Folldal, 28.05.2019. N=11.

Av svarene på spørreundersøkelsen fremkommer at de ansatte er noe delt i sine oppfatninger om hvorvidt administrasjonen har gode rutiner og systemer for slik rapportering. Et flertall, 8 av de 11 respondentene, sier seg helt eller delvis enige i påstanden i spørreundersøkelsen om at «Administrasjonen har gode systemer og rutiner for å rapportere om status for iverksetting av vedtak til kommunestyret».

4.3 Revisjonens vurderinger

I Folldal kommune er det etter vår vurdering etablert en forsvarlig praksis for oppfølging av kommunestyrets vedtak. Administrasjonen synes å ha god oversikt over vedtak som trenger oppfølging. Like fullt vil vi peke på at det foreligger en risiko for manglende iverksetting. I den utstrekning det ikke er etablert gode rutiner for oppfølging, kan iverksetting av vedtak i for stor grad bli avhengig av enkeltpersoner.

Vi har innhentet opplysninger om hvordan vedtak i kommunestyret registreres/protokolleres og deretter fordeles til den enkelte saksbehandler for oppfølging i saksbehandlingssystemet ESA. Etter vår vurdering er ikke ESA godt egnet til oppfølging av vedtak, da det i utgangspunktet er et system for dokumentasjon og oversikt over saksbehandlingen.

På bakgrunn av at oppfølgingsoversikten er sendt kommunestyret hvert år de siste 4 år, synes det etter vår vurdering her å være etablert en rutine/praksis på dette området. Forøvrig synes det å være for lang tid å sende ut vedtakene først i juni året etter. Det har derfor formodningen for seg, at det bør etableres en mer regelmessig rapportering om status for gjennomføring av vedtakene.

Oppfølgingsoversikten over politiske vedtak i kommunestyret kan være et godt hjelpemiddel, men nytteverdien vil etter vår oppfatning være avhengig av at det er etablert rutiner rundt bruken.

Vi konstaterer at det foreligger tilfredsstillende rutiner hvor rådmannen årlig rapporterer tilbake til kommunestyret om status for iverksetting av vedtak.

Rådmannen rapporterer til kommunestyret ved behov. Av svarene på

spørreundersøkelsen fremkommer at de ansatte er noe delt i sine oppfatninger om hvorvidt administrasjonen har gode rutiner og systemer for slik rapportering.

4.4 Revisjonens konklusjon

Vi mener at Folldal kommune har en forsvarlig oppfølging av kommunestyrets vedtak. Likevel er det vår oppfatning at mangler på skriftlige rutiner og systemer innebærer en risiko for manglende iverksetting. Vi mener det er tilfredsstillende at kommunen har rutiner for en systematisk tilbakerapportering til kommunestyret om status for gjennomføring av vedtak.

5. PROBLEMSTILLING 3

Blir kommunestyrets vedtak iverksatt som forutsatt?

5.1 Revisjonskriterier

Administrasjonen har et ansvar for å utrede saker, noe som danner grunnlaget for de folkevalgtes beslutninger. Utredningen skal være faglig, uavhengig og partipolitisk nøytral. Når det politiske vedtaket er fattet, skal administrasjonen opptre lojalt mot de folkevalgtes vedtak, selv om administrasjonen er faglig uenig i vedtakets innhold eller intensjon. Det kan dermed oppstå et tilsynelatende motsetningsforhold mellom kravene til nøytral faglighet og lojal iverksetting av vedtak. I slike tilfeller kan det ligge en latent risiko for at administrasjonen opptrer som en motvillig iverksetter av politiske vedtak.

Vi utleder følgende revisjonskriterier.

- ✓ Vedtak fattet i kommunestyret skal bli iverksatt i tråd med vedtakets ordlyd og kommunestyrets føringer.
- ✓ Kommunestyrets vedtak skal bli iverksatt så snart som mulig og senest innen de frister som er satt.
- ✓ Administrasjonen skal rapportere tilbake til kommunestyret om oppfølgingen av vedtak.

5.2 Faktadel

Vi undersøkte under problemstilling 2 om kommunen har på plass systemer og rutiner som sikrer at vedtak blir fulgt opp og det blir rapportert til

kommunestyret når det skal, og hvorvidt administrasjonen har en klar forståelse av sitt ansvar for å iverksette kommunestyrets vedtak. Vi vil i dette kapittelet se på kommunens praksis, og søke svar på om kommunestyrevedtakene iverksettes i tråd med forutsetningene i vedtaket.

Vi har gjennomgått alle protokoller fra kommunestyrets møter i 2018. Det omfatter 9 møter og 51 saker. Vi har også gjennomgått rapport om oppfølging av vedtak fattet i kommunestyret 2018, jfr. pkt. 4.3 ovenfor.

Det er stor variasjon i sakstyper når det gjelder hvilke oppgaver som kommunestyret pålegger administrasjonen. Enkelte vedtak inneholder flere typer oppgaver. Vi har da plassert saken i forhold til den oppgaven som krever størst oppfølging fra administrasjonen. Vi har gruppert vedtakene slik:

- ❖ Administrasjonen skal sende en underretning om vedtaket. (14 saker)
- ❖ Saken utsettes og administrasjonen skal vurdere saken på nytt og legge den fram i et senere møte. (4 saker)
- ❖ Vedtak om reglement, forskrift, plan, avtale som ikke krever noen direkte oppfølging. (16 saker)
- ❖ Kommunestyret gjør et vedtak som innebærer at administrasjonen får en oppgave fra kommunestyret. (17 saker)

Mange av kommunestyrets vedtak innebærer ikke annen oppfølging fra administrasjonen enn at det skal sendes en underretning om vedtaket. Oppfølgingsoversikten over saker kommunestyret har behandlet viser at sakene er fullført.

Kommunestyret har utsatt behandlingen av 2 saker og bedt administrasjonen om å vurdere sakene på nytt. Videre er 2 saker trukket under behandlingen. 3 av disse sakene har blitt framlagt på nytt i et senere møte og har blitt behandlet av kommunestyret. Den siste saken er etter det vi kan se, ikke realitetsbehandlet.

16 av sakene gjelder vedtak om reglement, forskrift, plan og avtale. Disse sakene krever ikke noen videre oppfølging fra administrasjonen.

Kommunestyret har gjort vedtak som innebærer oppgaver for administrasjonen. Vi har sett på oppfølgingen av disse 17 vedtakene som omfatter følgende saker:

- K-sak 3/18 Oppnevning av 17. mai-komité for fellesarrangement
- K-sak 4/18 Kulturminneplan – behandling av planprogram
- K-sak 5/18 Organisering NAV Folldal
- K-sak 12/18 Budsjetjustering investeringer
- K-sak 15/18 Strategi for bredbåndsutbygging i Folldal kommune
- K-sak 17/18 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, Folldal kommune
- K-sak 20/18 Vinmonopolutsalg i Folldal
- K-sak 24/18 Startlån til videretildeling
- K-sak 26/18 Enhet for helse, rehabilitering og omsorg – struktur og personalpolitikk
- K-sak 29/18 Budsjetjustering 1-2018
- K-sak 31/18 Forvaltningsrevisjonsrapport – oppfølging av samhandlingsreformen i pleie- og omsorgstjenestene

K-sak 35/18	Ny vurdering – eiendomsskatt 2020 – ny alminnelig taksering, urørte takster eller kontorjustering av takster
K-sak 36/18	Prosjekt for gjennomgang av den administrative organiseringen i Folldal kommune
K-sak 37/18	Implementering av kriterier for nasjonalparkkommuner – utvidelse av status som nasjonalparkkommune
K-sak 40/18	Budsjettjustering 2-2018
K-sak 41/18	Budsjettjustering investeringer 2018
K-sak 47/18	Folldal kommunes budsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022

Nedenfor kommenterer vi de vedtakene hvor arbeidet ikke har startet eller er fullført. Vi kommenterer ikke nærmere de vedtakene som er utført.

➤ **K-sak 5/18 Organisering NAV Folldal**

Vedtak:

1. Samarbeidsavtalen mellom Folldal kommune og NAV Hedmark vedtas.
2. NAV Folldal forblir egen enhet inntil videre.
3. Det gjøres en ny vurdering på organisering innen et år.

I henhold til oppfølgingsoversikten er inntatt følgende merknad: Fulgt opp med sak om utsatt evaluering. Evaluering pågår.

I sak 2/19 vedtar kommunestyret å utsette vurdering om deltakelse i vertskommunesamarbeid i NAV til saken om administrativ organisering er gjennomført.

Ifølge sak 40/19 vedtar kommunestyret å ta rapport om administrativ organisering i Folldal kommune til etterretning. Det fremgår av saksvurderingen at før man evt. legger fram et forslag til fremtidig organisering av kommunen, må bl.a. avklares plassering av/evt. interkommunalt samarbeid om NAV. Dette må gjøres i løpet av sommeren/høsten 2019.

I K-sak 43/19 behandlet kommunestyret andre gangs vurdering av organisering av NAV. Det ble her fattet et prinsippvedtak om at Folldal kommune deltar i et vertskommunesamarbeid om NAV, etter kommuneloven § 28-1b, der Tynset er vertskommune. Alle tjenester etter Lov om sosiale tjenester i NAV foreslås delegert vertskommunen. Forberedende saksbehandling til husbankens ordninger delegeres også vertskommunen. Formell dato for virksomhetsoverdragelse settes til 01.01.2020.

➤ **K-sak 15/18 Strategi for bredbåndsutbygging i Folldal kommune**

Vedtak:

Strategi for bredbåndsutbygging Folldal kommune tas til etterretning. Det forutsettes at komite 2 og administrasjonen arbeider kontinuerlig med de foreslåtte tiltak og samkjører initiativ fra ulike aktører som har betydning for saken.

I oppfølgingsoversikten er inntatt følgende merknad: Fulgt opp med anbud. Prosjekt iverksettes i 2019.

Prosjektet er utlyst på Doffin via Abakus. Det er gjennomført forhandlinger med Eidsiva Bredbånd, som er valgt leverandør. Kommunal

delfinansiering er en forutsetning for prosjektet. Finansiering av kommunens egenandel er behandlet i kommunestyremøte 23.05.2019 i sak 24/19 og 19.06.2019 i sak 31/19.

➤ **K-sak 17/18 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, Folldal kommune**

Vedtak:

Revidert helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Folldal kommune tas til etterretning.

Kommunestyret ber administrasjonen følge opp tiltaksdelen som foreslått. Vi ber om at det blir sendt ut informasjon til alle husstander i Folldal med enkel informasjon om sentrale punkter i beredskapen, punkter som bør være allment kjente som f.eks. oppmøtested og hvordan man kommer i kontakt med kommunen ved større hendelser som for eksempel fiberbruddet før jul, eller andre kritiske hendelser som kan oppstå.

I oppfølgingsoversikten er inntatt følgende merknad: Blir fulgt opp i sommer.

Rådmannen opplyser i svar på e-post 14.10.2019 at alle husstandene har fått et sikkerhetsskilt/informasjonskort med nødtelefonnummer og hvor man skal henvende seg ved bortfall av mobilnett.

➤ **K-sak 26/18 Enhet for helse, rehabilitering og omsorg - struktur og personalpolitikk**

Vedtak:

Rapport fra arbeid med struktur og arbeidsmiljø i enheten HRO tas til orientering.

Kommunestyret forutsetter at rådmann følger opp tiltakene som skissert i rapporten, og at kommunestyret holdes orientert om utviklingen via ordinær rapportering (tertialrapport og årsmelding).

I oppfølgingsoversikten er inntatt følgende merknad: Fulgt opp av rådmannen i månedlige møter med enhetsleder. Kontinuerlig arbeid med lederutvikling og samhandling.

➤ **K-sak 29/18 Budsjetjustering 1-2018**

Vedtak:

1. Budsjetjustering 1-2018 vedtas med følgende endringer på rammene til følgende enheter:

HRO	635.000
NAV	150.000
TLU	355.000
Skatt	<u>572.000</u>
TOTALT	1.712.000

2. Finansieres ved bruk av disposisjonsfond:

Avsetning budsjett 2018	1.540.000
Bruk av disp fond balanse	<u>172.000</u>
TOTALT	<u>1.712.000</u>

Saldo disposisjonsfond balanse etter denne justeringen er da kr 9.280.000 Folldal kommune iverksetter et OU-prosjekt som skal se på den administrative organiseringen i kommunen, og som skal komme med forslag til hvordan man kan bruke både økonomiske og menneskelige ressurser på en måte som gir tjenester tilpasset fremtidens behov.

I K-sak 40/19 behandlet kommunestyret rapport fra gjennomgang av den administrative organiseringen i Folldal kommune utarbeidet av Bedre organisasjon AS datert 18. april 2019, hvor det ble fattet slikt vedtak:
Rapport administrativ organisering i Folldal kommune tas til etterretning. Formannskapet ber administrasjonen om å legge fram en handlingsplan som viser planlagte grep og prosesser som er nødvendige for å følge opp de ulike elementene i rapporten (områder som kan/bør forberedes og organisatoriske spørsmål). Planen legges fram for formannskap og kommunestyret rett etter sommerferien (29.08 og 12.09).

Rapportering til kommunestyret

Vår gjennomgang viser at administrasjonens rapportering tilbake til kommunestyret om oppfølgingen av vedtak synes å være tilfredsstillende. Rådmannen rapporterer årlig til kommunestyret.

5.3 Revisjonens vurdering

Vår gjennomgang av kommunestyrets vedtak i 2018 viser at administrasjonen i hovedsak iverksetter vedtakene i samsvar med vedtakenes ordlyd og kommunestyrets føringer. Etter vår vurdering vitner dette om en god praksis. De aller fleste av kommunestyrets vedtak fattes uten tidsfrister for gjennomføring. Etter vår vurdering har administrasjonen for øvrig iverksatt vedtakene så snart det kan forventes.

Vi mener det er tilfredsstillende at det foretas årlig tilbakerapportering til kommunestyret om gjennomføringen av vedtak. I de sakene hvor kommunestyret konkret ber om en tilbakemelding ser vi at administrasjonen i hovedsak har fulgt opp dette.

5.4 Revisjonens konklusjon

Vi mener at administrasjonen i hovedsak har iverksatt kommunestyrets vedtak slik som det kan forventes. Informasjonen til kommunestyret med årlig rapportering om status for gjennomføring, er etter vår vurdering tilfredsstillende.

6. RÅDMANNENS UTTALELSE

En foreløpig rapport ble oversendt rådmannen for uttalelse 16.10.2019. Rådmannen har avgitt uttalelse til rapporten i brev av 29.10.2019, og denne er i sin helhet vedlagt rapporten.

Rådmannen skriver i uttalelsen at det på side 16 andre setning har kommet inn feil årstall. Det politiske delegeringsreglementet ble revidert i desember 2015. Ut over det har ikke rådmannen noen kommentarer.

Rapporten er endret i tråd med dette.

7. SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om kommunestyrets vedtak blir iverksatt som forutsatt. Det vil si om politiske vedtak blir iverksatt som de folkevalgte har bestemt og uttrykt gjennom vedtak i kommunestyret.

Ut ifra formålet med forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt tre problemstillinger:

1. Har administrasjonen en klar forståelse av sitt ansvar for å følge opp kommunestyrets vedtak?
2. Har administrasjonen systemer og rutiner som sikrer at kommunestyrets vedtak blir iverksatt, samt systemer og rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret?
3. Blir kommunestyrets vedtak iverksatt som forutsatt?

Undersøkelsen ble avgrenset til å omhandle vedtak som kommunestyret har gjort.

Revisjonskriteriene danner grunnlag for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på området som er gjenstand for undersøkelsen.

Revisjonskriteriene er utledet fra lover, forskrifter, politiske vedtak, retningslinjer, mål, føringer osv.

Revisjonskriteriene er den målestokken som vi har lagt til grunn for vår vurdering av om kommunens administrasjon har en klar forståelse av sitt ansvar for forsvarlig saksutredning og påfølgende iverksetting av politiske vedtak.

Problemstilling 1:

I problemstilling 1 undersøkte vi om administrasjonen har en klar forståelse av sitt ansvar for å følge opp kommunestyrets vedtak.

Etter vår vurdering viser revisjonens undersøkelse at administrasjonen i Folldal synes å ha en klar forståelse av sine forskjellige roller som fagpersoner og utførere av de folkevalgtes vilje. Revisjonens undersøkelse viser videre at administrasjonen opptrer som uavhengige fagpersoner i saksforberedelser og opplever at de som fagpersoner har plikt til å si ifra om kommunestyret vedtar noe som er faglig uriktig. Etter vår vurdering viser undersøkelsen også at administrasjonen forholder seg lojalt til kommunestyrets vedtak og iverksetter vedtaket i tråd med de folkevalgtes intensjoner, også når de faglig måtte være uenig i vedtaket.

Vi har konkludert med at administrasjonen har en klar forståelse av sitt ansvar for å følge opp kommunestyrets vedtak.

Problemstilling 2:

I problemstilling 2 undersøkte vi om administrasjonen har systemer og rutiner som sikrer at kommunestyrets vedtak blir iverksatt, samt systemer og rutiner for at det rapporteres tilbake til kommunestyret.

I Folldal kommune er det etter vår vurdering etablert en forsvarlig praksis for oppfølging av kommunestyrets vedtak. Administrasjonen synes å ha god oversikt over vedtak som trenger oppfølging. Like fullt vil vi peke på at det foreligger en risiko for manglende iverksetting. I den utstrekning det ikke er etablert gode rutiner for oppfølging, kan iverksetting av vedtak i for stor grad bli avhengig av enkeltpersoner.

Vi har innhentet opplysninger om hvordan vedtak i kommunestyret registreres/protokolleres og deretter fordeles til den enkelte saksbehandler for oppfølging i saksbehandlingssystemet ESA. Etter vår vurdering er ikke ESA godt egnet til oppfølging av vedtak, da det i utgangspunktet er et system for dokumentasjon og oversikt over saksbehandlingen.

På bakgrunn av at oppfølgingsoversikten er sendt kommunestyret hvert år de siste 4 år, synes det etter vår vurdering her å være etablert en rutine/praksis på dette området. Forøvrig synes det å være for lang tid å sende ut vedtakene først i juni året etter. Det har derfor formodningen for seg, at det bør etableres en mer regelmessig rapportering om status for gjennomføring av vedtakene.

Oppfølgingsoversikten over politiske vedtak i kommunestyret kan være et godt hjelpemiddel, men nytteverdien vil etter vår oppfatning være avhengig av at det er etablert rutiner rundt bruken.

Vi konstaterer at det foreligger tilfredsstillende rutiner hvor rådmannen årlig rapporterer tilbake til kommunestyret om status for iverksetting av vedtak. Rådmannen rapporterer til kommunestyret ved behov. Av svarene på spørreundersøkelsen fremkommer at de ansatte er noe delt i sine oppfatninger om hvorvidt administrasjonen har gode rutiner og systemer for slik rapportering.

Vi har konkludert med at Folldal kommune har en forsvarlig oppfølging av kommunestyrets vedtak. Likevel er det vår oppfatning at mangler på skriftlige rutiner og systemer innebærer en risiko for manglende iverksetting. Vi mener det er tilfredsstillende at kommunen har rutiner for en systematisk tilbakerapportering til kommunestyret om status for gjennomføring av vedtak.

Problemstilling 3:

I problemstilling 3 undersøkte vi om kommunestyrets vedtak blir iverksatt som forutsatt.

Vår gjennomgang av kommunestyrets vedtak i 2018 viser at administrasjonen i

hovedsak iverksetter vedtakene i samsvar med vedtakenes ordlyd og kommunestyrets føringer. Etter vår vurdering vitner dette om en god praksis. De aller fleste av kommunestyrets vedtak fattes uten tidsfrister for gjennomføring. Etter vår vurdering har administrasjonen for øvrig iverksatt vedtakene så snart det kan forventes.

Vi mener det er tilfredsstillende at det foretas årlig tilbakerapportering til kommunestyret om gjennomføringen av vedtak. I de sakene hvor kommunestyret konkret ber om en tilbakemelding ser vi at administrasjonen i hovedsak har fulgt opp dette.

Vi har konkludert med at administrasjonen i hovedsak har iverksatt kommunestyrets vedtak slik som det kan forventes. Informasjonen til kommunestyret med årlig rapportering om status for gjennomføring, er etter vår vurdering tilfredsstillende.

8. REVISJONENS ANBEFALINGER

Etter endt gjennomgang skal vi oppsummere med våre anbefalinger. Anbefalingene har vi utarbeidet på grunnlag av våre konklusjoner. For arbeidet med oppfølging og iverksetting av kommunestyrets vedtak har vi utarbeidet følgende anbefalinger:

- Kommunen bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner knyttet til bruken av oppfølgingsoversikter politiske vedtak.
- Kommunen bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner for hvordan det skal rapporteres tilbake til kommunestyret om status for iverksetting av vedtak.
- Kommunen bør vurdere å anskaffe et oppfølgings- og rapporteringsverktøy for å sikre god oppfølging og rapportering om status for politiske vedtak.

9. KILDER OG VEDLEGG

9.1 Kilder

Lover og forskrifter

- Lov 1992-09-25 nr. 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Ot.prp. nr. 70 (2002-2003). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.

Litteratur

- Bernt, Jan Frithjof, Oddvar Overå, og Harald Hove. *Kommunalrett*. Oslo: Universitetsforlaget, 2008.
- Jacobsen, Dag Ivar. «Vi har det så greit...». Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 66, Oslo: Makt- og demokratiutredningen, 2003.
- KS – Kommunesektorens organisasjon. *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?*
- Kommunal og regionaldepartementet. *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2009.
- NOU:17. *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*. Norges offentlige utredninger, Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1995.

Dokumenter fra Folldal kommune

- Folldal kommune. *Årsmelding 2017*.
- Folldal kommune. *Delegeringsreglement for Folldal kommune, allmenn og politisk del*
- Folldal kommune. *Saksbehandling for politisk utvalg i Folldal kommune*.
- Folldal kommune. *Etiske retningslinjer*.
- Folldal kommune. *Politisk organisering Folldal kommune*.
- Folldal kommune. *Administrativ organisering Folldal kommune*.
- Folldal kommune. *Reglement for politiske organer*.
- Folldal kommune. *Reglement for de faste komiteene*.
- Folldal kommune. *Oppfølging politiske vedtak kommunestyret*.

9.2 Vedlegg

- Rådmannens uttalelse



Revisjon Fjell IKS
Rytroa 14

Utsatt offentlighet Off §5

2550 OS I ØSTERDALEN

Vår ref.	Løpenr.	Arkivkode	Saksbehandler	Deres ref.	Dato:
19/443-4	5613/19	024	Torill Tjeldnes		29.10.2019

UTTALELSE FRA RÅDMANN - FORVALTNINGSREVISJON OM OPPFØLGING AV POLITISKE VEDTAK

Viser til utsendt foreløpig rapport – forvaltningsrevisjon om oppfølging av politiske vedtak. I brev av 16.10.19 blir rådmannen bedt om å gi sin uttalelse til rapporten.

På side 16 andre setning har det kommet inn feil årstall. Det politiske delegeringsreglementet ble revidert i desember 2015.

Ut over det har ikke rådmannen noen kommentarer.

Med hilsen

Torill Tjeldnes
Rådmann

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes ut uten signatur.

Postadresse
2580 FOLLDAL

Besøksadresse
Gruvvegen 7
E-post: postmottak@folldal.kommune.no

Telefon
62 49 10 00

Org.nr: NO 939885684
Bankgiro: 1895.07.00072