

Forvaltningsrevisjon | Asker kommune Fullmakter og delegering

Oktober 2022

«Forvaltningsrevisjon av fullmakter og delegering»

Oktober 2022

Rapporten er utarbeidet for Asker kommune av Deloitte AS.

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

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av fullmakter og delegering i Asker kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Asker kommune i sak 1/22, 31. januar 2022. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Asker kommune har sikret en tydelig delegering av roller, ansvar og oppgaver, i samsvar med de krav og føringer som følger av kommuneloven og egne delegeringsreglementer. Videre har det vært et formål å undersøke hvordan delegering av myndighet, ansvar og oppgaver vurderes og praktiseres av relevante ledere i kommunen.

Som datagrunnlag har revisjonen gjennomgått rettsregler og kommunale vedtak, samt samlet inn og analysert dokumentasjon fra Asker kommune knyttet til system og rutiner for delegering av myndighet og fastsettelse av fullmakter, samt system og rutiner for å føre kontroll med utøvelsen i kommunen av delegert myndighet. Videre har revisjonen intervjuet fem personer som har vært sentrale i utformingen av kommunens systemer for delegering av myndighet og fastsettelse av fullmakter.

Under er de viktigste funnene og vurderingene i rapporten presentert.

System for delegering av fullmakter

Forvaltningsrevisjonen viser at Asker kommune har etablert et helhetlig system for skriftlig viderelegering av fullmakter for de ulike ledernivåene i administrasjonen, som tar utgangspunkt i de fullmaktene administrasjonen har fått delegert fra kommunestyret som Asker kommunes øverste styrende organ. Systemet består av et eget delegeringsreglement for administrasjonen (**kommunedirektørens delegeringsreglement**), samt rutiner for utarbeidelse av **oppdragsbrev** fra kommunedirektør til virksomhetene, **virksomhetsplaner** som besvarer oppdragsbrevene, **lederavtaler** som forplikter de ulike lederne til oppfølging av definerte mål og ambisjoner i oppdragsbrev og virksomhetsplaner, samt ulike **prosesser for å kontrollere** at virksomhetene opererer i samsvar med delegert myndighet. Som en del av systemet benytter kommunen også verktøyet **KF Delegering**, som inneholder **en samlet oversikt** over hvem som er bemyndiget til og ansvarlig for å utøve offentlig myndighet på vegne av Asker kommune, fordelt på ulike lover/forskrifter og ulike virksomheter/politiske utvalg. Revisjonen mener at kommunen gjennom dette systemet i hovedsak har sikret en tydelig delegering av roller, ansvar og oppgaver, som bidrar til at de fleste lederne i organisasjonen er godt kjent med hvilke roller og fullmakter de har, hvilket ansvar som følger med rollene, og hvor grensene for egen myndighet går.

Samtidig mener revisjonen at det er rom for å styrke deler av systemet for viderelegering av fullmakter ytterligere, for å sikre at dette gjør at **samtlige** ledere kjenner til og forstår hva som er deres rolle, ansvar og myndighet. Dette gjelder særlig utforming og bruk av lederavtaler. Revisjonen vil peke på malene for **lederavtaler** kommunen har utarbeidet er relativt overordnede og at forventninger og forpliktelser for den enkelte leder i kommunen først og fremst redegjøres for gjennom henvisninger til andre dokumenter og kilder. Etter revisjonens vurdering medfører dette en viss risiko for at lederavtalen ikke gir alle ledere tilstrekkelig oversikt over egne fullmakter og rammer for sitt arbeid, samt de forventninger som stilles til dem og de mål og tiltak de er forpliktet til å følge opp. Dette bekreftes også av spørreundersøkelsen, der det kommer frem at flere ledere opplever at lederavtalene ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å avklare disse forholdene på en tydelig måte. Revisjonen vil peke på at det at ledere forstår sitt ansvar og sin myndighet og godt kjent med hvilke oppgaver de har ansvar for å gjennomføre, er et viktig internkontrolltiltak for å sikre at sentrale aktiviteter i virksomheten blir utført riktig og at risikoen for svikt, feil eller mangler reduseres til et akseptabelt nivå.

I spørreundersøkelsen kommer det videre frem at på tross av det systemet som er etablert for inngåelse av lederavtaler, er det gjennom de siste tre årene ikke inngått lederavtaler med alle ledere dette har vært aktuelt for. Så lenge kommunen vurderer at det er behov for at det utarbeides årlige lederavtaler, er det revisjonens vurdering at kommunen bør sørge for at det blir utarbeidet slike avtaler for samtlige ledere.

Kommunen har ikke etablert egne dedikerte kontroller som har som formål å fange opp hvorvidt delegert myndighet blir utøvd i samsvar med fullmaktsbestemmelser. Forvaltningsrevisjonen viser imidlertid at **er etablert flere mekanismer og kontroller** der eventuelle **brudd på fullmaktsbestemmelser** vil kunne bli fanget opp, herunder både rapportering på oppfølging av mål og tiltak i lederavtale og virksomhetsplan, faste ledersamtaler der blant annet måloppnåelse evalueres og fast månedlig økonomirapportering. Etter revisjonens vurdering fremstår disse kontrollene som hensiktsmessige for å undersøke om de ulike virksomhetene klarer å innfri de forventninger, mål og ambisjoner som følger med de fullmaktene de har blitt delegert, samt om virksomhetene går utover den myndigheten de har fått delegert fra kommunestyret via kommunedirektør.

Praktisering og etterlevelse av fullmaktsbestemmelser

Forvaltningsrevisjonen viser at ledere i Asker kommune i forholdsvis stor grad vurderer at delegering av ansvar og oppgaver i kommunen fungerer som forutsatt, og at det tydelig hvilken myndighet de har til å fatte beslutninger og vedtak, samt utføre oppgaver og arbeid. Blant annet kommer det i forvaltningsrevisjonen frem at fullmaktsbestemmelsene i Asker kommune blir opplevd å være tydelige av de fleste lederne, og at lederne for det meste vurderer at bestemmelsene også er enkle å etterleve. På bakgrunn av de funnene som kommer frem i forvaltningsrevisjonen, er det revisjonens vurdering at ansvar og oppgaver som er fordelt til ulike ledere i organisasjonen for det meste blir ivaretatt i samsvar med delegert myndighet.

Samtidig kommer det i forvaltningsrevisjonen frem opplysninger som indikerer at det i noen tilfeller likevel hender at ledere går utover de fullmakter de har fått delegert, og gjennomfører oppgaver de ikke har myndighet til å gjennomføre, istedenfor å løfte opp disse tilfellene slik at de kan løses på riktig nivå eller i riktig enhet. For å sikre at antallet slike tilfeller er så lavt som mulig, mener revisjonen at Asker kommune må jobbe videre med å sikre at gjeldende fullmaktsbestemmelser er kjente og tydelige for samtlige ledere i organisasjonen, herunder tydeliggjøre hva som er grensene for den enkeltes fullmakter, hvilke saker og spørsmål som er av en slik karakter at de må løftes til nivået over for vurdering og hva man som leder skal gjøre dersom man er i tvil om man har myndighet til å håndtere en sak, jf. føre-var-prinsippet som er nedfelt i styrende dokumenter.

Anbefalinger

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

1. Sikrer at gjeldende fullmaktsbestemmelser er kjente og tydelige for samtlige ledere i organisasjonen, herunder hva som er grensene for den enkeltes fullmakter og hvilke saker/spørsmål som skal løftes opp til høyere ledernivå.
2. Sikrer at det årlig blir utarbeidet skriftlig lederavtale for samtlige ledere (jf. interne rutiner), og at lederavtalene i tilstrekkelig grad hjelper den enkelte leder med å forstå rammene og betingelsene for sin rolle.

Innhold

1	Innledning	8
2	Bakgrunn	10
3	Administrativ organisering	11
4	System for delegering og oppfølging av fullmakter	15
5	Fungerer delegeringen av ansvar og oppgaver som forutsatt?	25
6	Konklusjon og anbefalinger	34
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	35
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	37
	Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	41

Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	8
1.1	Bakgrunn	8
1.2	Formål og problemstillinger	8
1.3	Metode	8
1.3.1	Dokumentanalyse	8
1.3.2	Intervju	8
1.3.3	Spørreundersøkelse	8
1.3.4	Verifiseringsprosesser	9
1.4	Revisjonskriterier	9
2	Bakgrunn	10
2.1	Asker kommunes politiske organisering	10
3	Administrativ organisering	11
3.1	Problemstilling	11
3.2	Leder- og fullmaktsnivåer i Asker kommune	11
3.3.1	Overordnede prinsipper for delegering	12
3.3.2	Hovedregler for delegering i Asker kommune	13
3.3.3	Overordnede prinsipper for ledelse og styring i Asker kommune	14
4	System for delegering og oppfølging av fullmakter	15
4.1	Problemstilling	15
4.2	Revisjonskriterier	15
4.3	Datagrunnlag	16
4.3.1	Overordnet system for delegering og oppfølging av fullmakter	16
4.3.2	Oppdragsbrev og virksomhetsplaner	17
4.3.3	Lederavtaler	18
4.3.4	Tilsyn og kontroll med ivaretagelse av fullmakter og utøvelse av myndighet	20
4.4	Vurdering	23
5	Fungerer delegeringen av ansvar og oppgaver som forutsatt?	25
5.1	Problemstilling	25
5.2	Revisjonskriterier	25
5.3	Datagrunnlag	25
5.3.1	Kjennskap til gjeldende fullmaktsbestemmelser	25
5.3.2	Opplæring i fullmakter, delegering og myndighet	26
5.3.3	Støtteverktøy for å avklare myndighet	27
5.3.4	Etterlevelse av fullmaktsbestemmelser	29
5.3.5	System og kultur for å løfte saker	30
5.3.6	Utfordringer med fullmaktsbestemmelser og -praksis	32
5.4	Vurdering	33
6	Konklusjon og anbefalinger	34
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	35
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	37
	Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	41

Figurer

Figur 1: Oppsummering av leder- og fullmaktsnivåer i Asker kommune	12
Figur 2: Asker kommunes overordnede system for delegering og oppfølging av fullmakter innad i administrasjonen	17
Figur 3: Har det blitt inngått lederavtale for deg for følgende år? (N=175).....	19
Figur 4: I hvilken grad opplever du at lederavtalen din tydelig avklarer 1) hvilke mål og tiltak du er forpliktet til, 2) hvilke forventninger som er stilt til deg, 3) hvilke fullmakter du har blitt gitt og 4) hvilke rammer du har i arbeidet ditt? (N=164).....	20
Figur 5: I hvilken grad opplever du at disse verktøyene er nyttige i rapporteringen av utførelsen av delegert myndighet? (N=175).....	22
Figur 6: Ta stilling til påstandene: Det er lett å bruke Framsikt til å: 1) rapportere på måloppnåelse i egen enhet (N=175) og 2) å innhente overordnet oversikt over virksomhetenes samlede måloppnåelse. (N= 9)	23
Figur 7: Ta stilling til følgende påstander: 1) Fullmaktsbestemmelsene i administrasjonen oppleves som ryddige og oversiktlige. 2) Det er lett å etterleve fullmaktsbestemmelsene som er satt i administrasjonen. 3) Det er lett å avgjøre om en sak er av prinsipiell betydning eller ikke. (N=175)	26
Figur 8: Jeg har fått god opplæring i 1) hva mine fullmakter, ansvar og myndighet er, 2) kommunens reglementer for fullmakter og delegering og 3) hva jeg skal gjøre om jeg er i tvil om noe er innenfor mitt ansvarsområde eller myndighet. (N=175).....	27
Figur 9: I hvilken grad opplever du at Kvalitetssystemet, KF Delegering, kommunaldirektørens delegeringsreglement og politisk delegeringsreglement er nyttige for å avklare fullmakter og myndighet? (N=175)	28
Figur 10: 1) Jeg har tilstrekkelig med verktøy for å få oversikt over hvem som har ansvar for hva i administrasjonen og 2) Hvis jeg selv ikke har myndighet til å fatte en beslutning, er det lett å finne ut hvem som har myndighet til det. (N=175).....	28
Figur 11: Jeg har opplevd at 1) jeg har gått utenfor min myndighet grunnet uklarhet i mine fullmakter og 2) at andre har gått utenfor sin myndighet grunnet uklarhet i fullmakter. (N=175)	29
Figur 12 Hvis jeg er i tvil om jeg har myndighet til å fatte en beslutning, vet jeg hva jeg kan gjøre for å finne ut av det. (N=175).....	31
Figur 13: Jeg har kontaktet ledere under meg (N=175)/opplevd å bli kontaktet av ledere under meg (N=74) for å avklare mine/deres myndighet eller fullmakter i en sak eller på et område.	32

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av fullmakter og delegering i Asker kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Asker kommune i møte den 31. januar 2022, sak 1/22.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Asker kommune har sikret en tydelig delegering av roller, ansvar og oppgaver, i samsvar med de krav og føringer som følger av kommuneloven og egne delegeringsreglementer. Videre har det vært et formål å undersøke hvordan delegering av myndighet, ansvar og oppgaver vurderes og praktiseres av relevante ledere i kommunen.

Med bakgrunn i formålet har følgende problemstillinger blitt undersøkt:

1. Hvordan er Asker kommune organisert administrativt for å ivareta ansvar og myndighet som er delegert fra kommunestyret?¹
2. Foreligger det skriftlig videredelegering av fullmakter for de ulike ledernivåene i Asker kommune, som tydeliggjør og dokumenterer roller og ansvar på en entydig og utfyllende måte?
3. Er det utarbeidet årlige oppdragsbrev for alle virksomhetene, med økonomiske rammer, mål og andre føringer for tjenesteproduksjon?
4. I hvilken grad er det utarbeidet lederavtaler for den enkelte virksomhets- og avdelingsleder, som avklarer forventninger og forplikter de ulike ledernivåene til gjennomføring av mål og tiltak innenfor de rammer og fullmakter som er gitt (økonomiske rammer, mål og føringer for tjenester mv.)?
5. I hvilken grad gjennomføres det tilsyn/kontroll med at delegert myndighet blir utøvd i samsvar med fullmaktsbestemmelser på de ulike ledernivåene?
6. I hvilken grad blir delegerte ansvar og oppgaver opplevd å fungere som forutsatt?
 - a. Blir sentrale arbeidsoppgaver håndtert og løst i henhold til delegerte fullmakter?
 - b. Blir relevante saker/spørsmål løftet opp og håndtert på riktig nivå/på tvers av organisasjonen?

1.3 Metode

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

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet februar 2022 til oktober 2022.

1.3.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og kommunale vedtak og reglementer har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har informasjon om Asker kommune og dokumentasjon knyttet til system og rutiner for delegering av fullmakter, utarbeidelse av oppdragsbrev og lederavtaler mv. blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.3.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet utvalgte personer i Asker kommune som er involvert i eller har ansvar for arbeid med fullmakter og delegering i ulike deler av administrasjonen. Revisjonen har intervjuet totalt fem personer.

1.3.3 Spørreundersøkelse

For å få informasjon om lederes vurderinger og oppfatninger rundt Asker kommunes arbeid med fullmakter og delegering, har Deloitte sendt ut en spørreundersøkelse til alle kommunens direktører (inkl. kommunedirektør),

¹ Problemstilling 1 i denne forvaltningsrevisjonen er en deskriptiv problemstilling, og vil bli besvart uten vurdering fra revisjonen. Problemstillingen danner utgangspunkt for besvarelsen av de øvrige problemstillingene i forvaltningsrevisjonen.

kommunalsjefer, virksomhetsledere og avdelingsledere. På utsendelsestidspunktet var det 319 ledere som arbeidet i kommunen, og som alle fikk anledning til å svare. Totalt svarte 175 ledere på spørreundersøkelsen, noe som utgjør en svarprosent på cirka 55 %.

Spørsmålene i spørreundersøkelsene handlet blant annet om hvorvidt systemet for delegering (herunder f.eks. lederavtaler og rapporteringsverktøy) gjør det tilstrekkelig tydelig for ledere hvilke fullmakter og hvilket ansvar de har myndighet til å utøve, samt i hvilken grad delegeringen av ansvar og oppgaver blir vurdert å fungere som forutsatt.

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

1.4 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, samt kommunale styringsdokument og vedtak. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2.

2 Bakgrunn

2.1 Asker kommunes politiske organisering

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler Asker kommunes administrative organisering av fullmakter og delegering, og i hvilken grad denne bidrar til å sikre at ansvar og myndighet som er delegert fra kommunestyret blir ivaretatt. Politisk er Asker kommune bygget opp etter formannskapsmodellen, og kommunestyret utgjør det øverste organet i kommunen og treffer vedtak på vegne av kommunen i samsvar med kommunelovens bestemmelser. Vedtaksmyndigheten og oppgavene kommunestyret har, kan delegeres videre til andre rettssubjekter eller organer, så lenge dette tillates av lov. Kommuneloven, valgloven og plan- og bygningsloven har noen avgrensninger i hva som kan delegeres, der for eksempel valg av ordfører, vedtak av kommunal planstrategi og oppnevning av valgstyret ikke kan delegeres til andre.

Askers kommunestyre består av 55 representanter, som vedtar blant annet handlingsplaner, budsjetter, regnskap, økonomiplaner, eierskapsmelding og har det overordnede arbeidsgiveransvaret i kommunen.

Kommunestyret har videre valgt et politisk representativt utvalg på 13 personer til formannskapet, som delegeres store deler av kommunestyrets oppgaver og myndighet. Formannskapet, som utgjør kommunens nest øverste organ, innstiller blant annet budsjett, årsregnskap, kommuneplaner og reguleringsplaner til kommunestyret, og har myndighet til å treffe vedtak i alle saker med mindre loven eller andre vedtak sier at kommunestyret eller andre skal gjøre det. Ordføreren er leder av formannskapet, og er rettslig representant for kommunen. I Asker har ordfører blant annet myndighet til å treffe vedtak i hastesaker når formannskapet ikke rekker å møtes, samt i sommerferieukene.

Videre er kommunen organisert med fem faste hovedutvalg, som har kommunestyrets vedtaksmyndighet på bestemte områder, innenfor de politiske og økonomiske rammene og de retningslinjene kommunestyret har satt, samt innenfor rammene av kommuneloven og særlovgivning. I saker der hovedutvalgene ikke har myndighet til å treffe vedtak, innstiller de til kommunestyret eller formannskapet. De fem hovedutvalgene har følgende ansvars- og myndighetsområder:

- **Utvalg for oppvekst:** grunnskole, barnehager, barnevern, voksenopplæring, inkludering/integrering, helse- og omsorgstilbud til barn og unge med særlige behov
- **Utvalg for velferd:** institusjoner og hjemmetjenester, kommunehelsetjenester, psykisk helse og rus, sosialtjenester og boligtildeling, arbeid og aktivitet
- **Utvalg for samfunnstjenester:** samferdsel, vann og avløp, klima- og energiltak, brann og ulykkesvern, landbruk, skogbruk og viltforvaltning, eiendomsforvaltning
- **Utvalg for medborgerskap:** idrett og friluft, kultur og kulturminner, krikaen og andre trossamfunn, folkehelse, innbyggertorg, nærdemokrati og frivillighet
- **Utvalg for plan- og byggesak:** myndighetsutøvelse og vedtak etter plan- og bygningsloven

Oversikt over hvilke særlover det enkelte hovedutvalget har vedtaksmyndighet etter, er vedtatt særskilt av kommunestyret, og fremgår av det digitale systemet for delegering av myndighet (KF Delegering).²

² <https://delegering.kf.no/delegering/publikum/3025>

3 Administrativ organisering

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet redegjøres det for følgende problemstilling:

- *Hvordan er Asker kommune organisert administrativt for å ivareta ansvar og myndighet som er delegert fra kommunestyret?*³

3.2 Leder- og fullmaktsnivåer i Asker kommune

Den daglige styringen av Asker kommune utføres av administrasjonen, med kommunedirektøren som øverste leder. For å sikre en rasjonell og effektiv forvaltning og drift, har kommunestyret delegert kommunedirektøren myndigheten til å selv internt delegere sine fullmakter og myndigheter videre til relevant nivå i administrasjonen. I Asker kommune er dette regulert gjennom kommunedirektørens delegeringsreglement. I dette reglementet deles administrasjonen inn i leder- og fullmaktsnivåer, og det angis hvilket ansvar og myndighet som ligger til det enkelte nivået.

Av kommunedirektørens delegeringsreglement fremgår det at administrasjonen i Asker kommune er inndelt i fire ledernivåer og to fullmaktsnivåer.

Fullmaktsnivå 1 består av to ledernivåer: kommunedirektøren på ledernivå 1 og direktører og kommunalsjefer på ledernivå 2. Som nevnt over, har kommunedirektøren på ledernivå 1 totalansvaret for hele organisasjonen (delegert fra kommunestyret), og skal sørge for at administrasjonen gjennomfører politiske vedtak og driver kommunen i samsvar med de generelle politiske, økonomiske og juridiske rammene som er satt av kommunestyret og andre overordnede myndigheter (eksempelvis gjennom lov og forskrift). Kommunedirektøren har i utgangspunktet vide fullmakter, for å være i stand til å fatte de relevante beslutningene og gi de relevante instruksene som er nødvendige for å sikre god drift av kommunen. Kommunedirektørens myndighet og fullmakter er imidlertid begrenset til å gjelde saker som ikke er av prinsipiell betydning, noe som gjennomgående er tydeliggjort i delegeringsreglementet for alle leder- og fullmaktsnivåer. Alle prinsipielle saker skal i henhold til delegeringsreglementet løftes til politisk behandling. Dette er for å forhindre at administrativt ansatte tar beslutninger om viktige veivalg og prioriteringer som egentlig skal fattes av de folkevalgte.

Videre har kommunedirektør personalfullmakt og -ansvar for alle i administrasjonen, rettslig myndighet i saker som ikke er av prinsipiell betydning og innstillingsrett til formannskapet og hovedutvalgene, så fremt det ikke fremgår at innstilling skal gis av andre. Kommunedirektøren er også delegert en økonomisk myndighet⁴, med både en disponerings- og anvisningsfullmakt. Dette innebærer at kommunedirektør har fullmakt til å fordele vedtatte budsjetttrammer for alle tjenesteområder, samt fullmakt til å gå god for at de disposisjoner som belaster kommunens budsjett, ligger innenfor disponibel ramme.

På ledernivå 2, direkte under kommunedirektøren, finner man direktører og kommunalsjefer. Av delegeringsreglementet går det frem at direktørene har kommunedirektørens fullmakter innenfor sine områder, inkludert mulighet til å delegere alt som ikke er av prinsipiell betydning videre til ledernivået under seg.

I Asker kommune er det syv direktører, innenfor de følgende områdene:

- Oppvekst
- Velferd
- Samfunnstjenester
- Samfunnsutvikling
- Medborgerskap
- Organisasjon
- Økonomi

³ Denne problemstillingen er en deskriptiv problemstilling, og vil bli besvart uten vurdering fra revisjonen. Kapittelet inneholder derfor heller ingen revisjonskriterier. Problemstillingen vil danne utgangspunkt for besvarelsen av de øvrige problemstillingene i forvaltningsrevisjonen.

⁴ Jf. Asker kommunes økonomireglement, vedtatt i 2020.

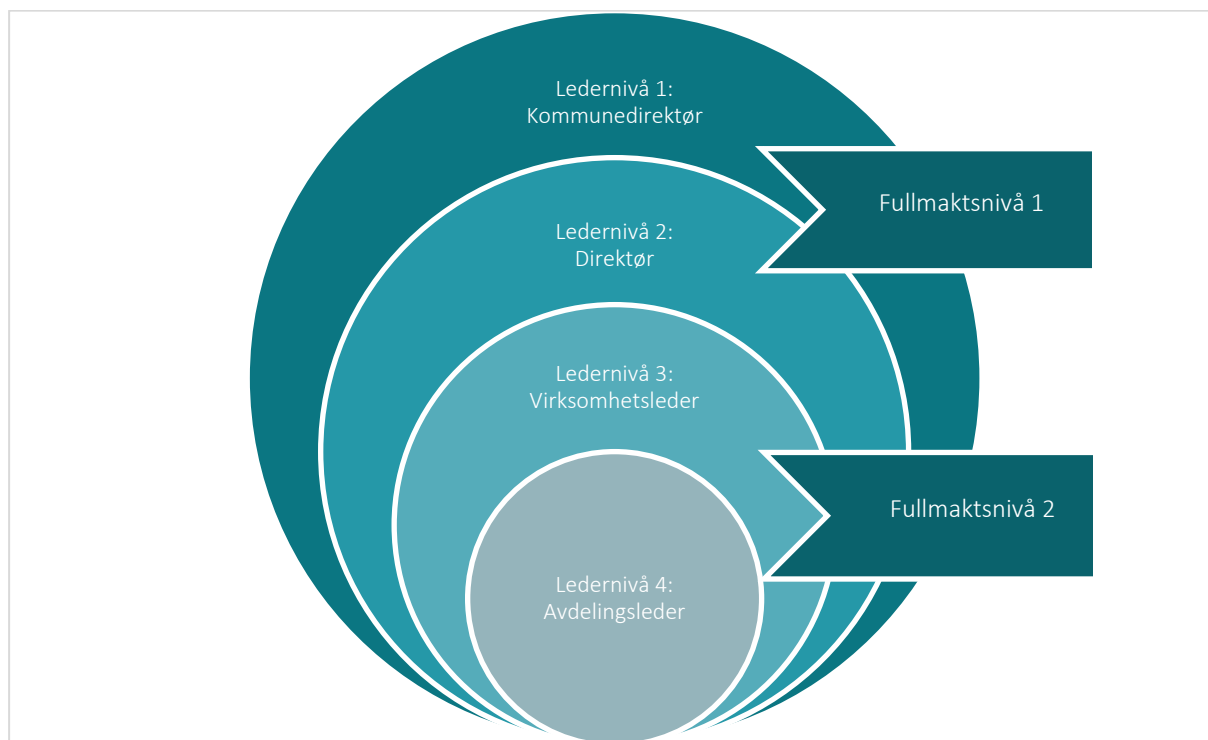
Innenfor tjenesteområdet oppvekst finner man, i tillegg til direktør, tre kommunalsjefer for områdene 1) skole, 2) barnehage og 3) barn, familie og inkludering. Kommunalsjefene inngår i direktørens ledergruppe og har delegert ansvar og myndighet innenfor sitt fagområde.

Fullmaktsnivå 2 består av ytterligere to ledernivåer – virksomhetsledere⁵ på ledernivå 3 og avdelingsledere på ledernivå 4. Virksomhetslederne på ledernivå 3 har et helhetlig ansvar for planlegging, ledelse og kontroll av tjenesteproduksjonen i sin virksomhet, innenfor rammen av de fullmakter som er delegert fra kommunedirektøren og som følger av lov og forskrift, handlingsprogram og budsjett mv. Virksomhetslederne har ledelses-, økonomi-, personal- og fagansvar innenfor egen enhet, inkludert styrings- og instruksjonsmyndighet for alle sine ansatte og disponerings- og anvisningsfullmakt innenfor egen virksomhet. Den enkelte virksomhetsleder skal i henhold til delegeringsreglementet som hovedregel delegere dette videre til ledernivået under seg. Virksomhetslederne har også delegert myndighet til å fatte vedtak etter særlover innenfor eget ansvarsområde, så lenge saken det gjelder ikke er av prinsipiell karakter eller det mangler retningslinjer eller presedens for behandling av tilsvarende saker. Oversikt over hvilke særlover den enkelte virksomhetsleder har myndighet til å fatte vedtak innenfor, går frem av KF Delegering.⁶ På tidspunktet for forvaltningsrevisjonen, hadde Asker kommune totalt 85 ledere på ledernivå 3.

Ledernivå 4 omfatter alle ledere for de ulike avdelingene som ligger under den enkelte virksomhet i de ulike tjenesteområdene. På tidspunktet for forvaltningsrevisjonen omfattet dette cirka 220 ledere. Avdelingslederne har som hovedregel ansvar for personal, økonomi og fag innenfor egen avdeling.

Leder- og fullmaktsnivåene i Asker kommune er oppsummert i figuren under:

Figur 1: Oppsummering av leder- og fullmaktsnivåer i Asker kommune



3.3 Delegering av ansvar og myndighet i Asker kommune

3.3.1 Overordnede prinsipper for delegering

I kommunedirektørens delegeringsreglement defineres delegering på følgende vis:

⁵ Innenfor tjenesteområdet Administrasjon og ledelse benyttes i tillegg stillingsbetegnelsen seksjonsleder. Seksjonslederne, som er plassert på ledernivå 3, har på vegne av kommunedirektøren et tverrgående ansvar innenfor eget fagområde, og skal blant annet ivareta internkontroll, rådgivning og veiledning for sine områder.

⁶ <https://delegering.kf.no/delegering/publikum/3025>

«Delegering vil si å overføre til andre den myndighet en selv har, slik at denne kan opptre på vegne av kommunen og ta beslutninger på kommunens vegne. Videre delegering er å delegere tildelt myndighet, eller deler av den, videre til andre.»

Delegering innebærer altså å **overføre ansvar** og/eller **myndighet** til andre, slik at denne har **fullmakt** til å opptre på vegne av den som delegerer.

Asker kommune har to hovedreglement som regulerer delegering av myndighet og ansvar. Det første er Reglement for delegering og innstilling (det politiske delegeringsreglementet). Dette reglementet regulerer hvordan delegering skal skje innenfor den politiske delen av kommunen, samt fra politisk nivå og til administrasjonen. Videre har kommunen et eget administrativt delegeringsreglement, Kommunedirektørens delegeringsreglement. Dette dokumentet regulerer hvordan delegering av ansvar og myndighet internt i administrasjonen skal foregå.

Begge reglementene inneholder noen grunnprinsipper for delegering:

- All myndighet skal utøves i samsvar med gjeldende lover og forskrifter, være i tråd med politiske vedtak og være i henhold til øvrige retningslinjer og instruksjoner.
- All delegering skal skje skriftlig.
- Den som har delegerer myndigheten videre, har fortsatt ansvar for hvordan den som har mottatt myndigheten anvender den. Derfor har den som har delegert myndigheten tilsyns- og kontrollansvar for hvordan myndigheten utøves, og kan gi instruksjoner med hensyn til den delegerte myndighet.
- Delegert myndighet kan trekkes tilbake av den som har delegert den, også i enkeltsaker.

Formålet med delegering av ansvar og myndighet etter de to reglementene, er å sikre tydelig fordeling av makt, myndighet og ansvar i kommunen, gi grunnlag for god virksomhetsstyring og internkontroll samt sikre en forsvarlig, rasjonell og effektiv forvaltning av Asker kommune.

3.3.2 Hovedregler for delegering i Asker kommune

I kommunedirektørens delegeringsreglement er det angitt hovedregler for hvordan ansvar og myndighet er delegert fra kommunedirektør og nedover til de underliggende leder- og fullmaktsnivåene. Her går det frem at kommunedirektør og direktører/kommunalsjefer på fullmaktsnivå 1 delegerer all sin myndighet og alle sine fullmakter til virksomhetsledere (fullmaktsnivå 2) i saker som ikke er av prinsipiell betydning, så langt ikke annet følger av lov eller vedtak, eller begrensninger som er gitt av kommunestyret eller i selve delegeringsreglementet. I forlengelsen av dette understrekes det at direktørnivået har rett og plikt til å kontrollere at en virksomhetsleder ikke går utover sin delegerte myndighet eller de rammer og forutsetninger som den delegerte myndigheten skal utøves innenfor. Den delegerte myndigheten kan også trekkes tilbake, både i enkeltsaker og i typer av saker.

Det følger av hovedregelen over at virksomhetsledere (øverste ledernivå på fullmaktsnivå 2) har delegert ansvar for sin virksomhet, og for at dennes arbeid utføres innenfor rammene av de fullmakter som er delegert fra kommunedirektøren. Virksomhetsleder har myndighet til å sikre drift og utvikling av eget ansvarsområde når det gjelder faglige, økonomiske, personalmessige og organisatoriske forhold. Virksomhetsleder har videre et selvstendig ansvar for saksbehandling, faglig forvaltning og utvikling, økonomiforvaltning, personalforvaltning, internkontroll og kommunikasjon både internt og eksternt, samt samfunnsikkerhet og beredskap. I dette ligger også et ansvar for å sikre en tjenesteproduksjon i egen virksomhet som sikrer at Asker kommune leverer gode tjenester med riktig kvalitet til brukere og innbyggere, i samsvar med lovkrav og politiske vedtak, samt ansvar for å rapportere og lukke avvik i samsvar med etablerte retningslinjer.

Virksomhetsleders myndighet er imidlertid avgrenset av noen bestemte forhold, herunder at:

- Virksomhetsleder ikke skal bruke sin tildelte myndighet og sine fullmakter på en slik måte at avgjørelser får konsekvenser utover eget arbeids- og ansvarsområde.
- Forhold som berører flere virksomheter, eller som er av overordnet eller prinsipiell betydning, skal avklares med kommunedirektøren.
- Virksomhetsleder ikke har fullmakt til å fatte vedtak/ta beslutninger i prinsipielle saker, eller i saker der det mangler retningslinjer eller presedens for behandling av tilsvarende saker.
- Virksomhetsleder skal praktisere «føre-var»-prinsippet, og konferere med kommunedirektøren i saker der det kan være grunn til å tro at saken er konfliktfylt eller har særlig interesse for politisk ledelse, berørte parter, pårørende, media eller andre.

Dersom virksomhetsleder er usikker på hvilke fullmakter som gjelder, eller på tolkning av enkeltbestemmelser eller saksbehandlingsregler, skal dette drøftes med kommunedirektøren.

Av reglementet går det videre frem at virksomhetsleder i den grad det er nødvendig for en effektiv og rasjonell drift, kan delegerer ansvar og myndighet videre til avdelingsleder, med unntak av i tilfeller der lov eller annet regelverk er til hinder for dette. Som hovedregel skal virksomhetsledere i Asker kommune benytte seg av dette, og delegerer ansvar for personal, økonomi og fag videre til avdelingsledere. Videredelegeringen skal være skriftlig, og den enkelte avdelingsleders ansvar og myndighet skal fremgå av lederavtale inngått med egen virksomhetsleder. I reglementet blir det vist til at det er en forutsetning for all videredelegering at den som får delegert myndighet har tilstrekkelig faglig kompetanse til å ivareta det ansvar og den myndighet som er delegert.

Tilsvarende som for direktørnivået, har virksomhetsleder både rett og plikt til å kontrollere at avdelingsleder eller andre som har fått delegert myndighet ikke går ut over sin delegerte myndighet eller de rammer og forutsetninger som denne myndighet skal utøves innenfor.

3.3.3 Overordnede prinsipper for ledelse og styring i Asker kommune

Som det fremgår over, skal delegering av ansvar og myndighet i kommunen bidra til å sikre blant annet god virksomhetsstyring og effektiv forvaltning av Asker kommune. Jf. delegeringsreglementet innebærer dette å sikre:

- etterlevelse av lover og forskrifter
- iverksettelse av politiske vedtak, prioriteringer og mål
- best mulige resultater og kvalitet i tjenestene
- lik og samordnet styring mellom og innen tjenesteområdene, og
- effektiv ressursutnyttelse.

I delegeringsreglementet pekes det videre på at virksomhetsstyringen skal baseres på prinsipper om mål- og resultatstyring, risikostyring, internkontroll og forbedring og innovasjon, og at alle ledere har ansvar for å lede egen virksomhet i tråd med disse prinsippene. Alle ledere skal dessuten utøve sitt lederskap i tråd med kommunens visjon og verdier, kommunens arbeidsgiverpolitikk og prinsipper for god ledelse.

4 System for delegering og oppfølging av fullmakter

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet skal det redegjøres for følgende problemstillinger:

- *Foreligger det skriftlig videredelegering av fullmakter for de ulike ledernivåene i Asker kommune, som tydeliggjør og dokumenterer roller og ansvar på en entydig og utfyllende måte?*
- *Er det utarbeidet årlige oppdragsbrev for alle virksomhetene, med økonomiske rammer, mål og andre føringer for tjenesteproduksjon?*
- *I hvilken grad er det utarbeidet lederavtaler for den enkelte virksomhets- og avdelingsleder, som avklarer forventninger og forplikter de ulike ledernivåene til gjennomføring av mål og tiltak innenfor de rammer og fullmakter som er gitt (økonomiske rammer, mål og føringer for tjenester mv.)?*
- *I hvilken grad gjennomføres det tilsyn/kontroll med at delegert myndighet blir utøvd i samsvar med fullmaktsbestemmelser på de ulike ledernivåene?*

4.2 Revisjonskriterier

Videredelegering av myndighet

COSO-modellen, et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll, fremhever viktigheten av et velfungerende kontrollmiljø. Et godt kontrollmiljø kjennetegnes av at roller, ansvar og myndighet er tydelig fordelt, gjort kjent blant og forstått av organisasjonens ledere og medarbeidere. At ledere forstår sitt ansvar og sin myndighet, samt at medarbeidere er godt kjent med hvilke oppgaver de har ansvar for å gjennomføre, er viktig for å sikre at sentrale aktiviteter i virksomheten blir utført riktig og at risikoen for svikt, feil eller mangler reduseres til akseptabelt nivå.

Kommuneloven forplikter kommunedirektøren til å utarbeide en beskrivelse av virksomhetens organisering for å sikre en god internkontroll. Tydelig skriftlig delegering av fullmakter vil være en vesentlig måte å bidra til at en slik beskrivelse foreligger, og vil være viktig for å skape klarhet når det gjelder roller og ansvar.

Ifølge kommunedirektørens delegeringsreglement i Asker kommune skal all delegering av fullmakter skje skriftlig. Dette kommer frem av de grunnleggende prinsippene for delegering som er beskrevet i reglementet.

Oppdragsbrev

I kommunedirektørens delegeringsreglement kommer det frem at kommunedirektøren har ansvar for å utarbeide årlige oppdragsbrev, som tildeler virksomhetene deres økonomiske rammer, mål og andre føringer for tjenesteproduksjonen.

Lederavtaler

I kommunedirektørens delegeringsreglement i Asker kommune fremgår det at kommunedirektøren skal inngå lederavtale med den enkelte virksomhetsleder, som igjen skal inngå lederavtaler med sine avdelingsledere. Lederavtalene skal avklare forventninger og forplikte lederne på gjennomføring av mål og tiltak innenfor de rammer og fullmakter som er gitt.

Tilsyn og kontroll

Kommuneloven § 25-1 forplikter kommunedirektøren til å avdekke og å følge opp avvik og risiko for avvik, som en del av ansvaret for å ivareta internkontroll. Rammeverket for internkontroll, COSO, nevner kontrollaktiviteter og oppfølging fra ledelsen som to viktige elementer i internkontrollen. Asker kommunes reglement for delegering og innstilling, kommunedirektørens delegeringsreglement og økonomireglementet forplikter dessuten ulike nivåer til å gjennomføre kontroll av at myndighet utøves i samsvar med delegerte fullmakter, eksempelvis gjennom rapportering.

I reglement for delegering og innstilling står det at den som delegerer myndighet har ansvar for hvordan den man gir myndighet til anvender den delegerte myndigheten. Denne kontrollen skal foregå ved at den som har fått

delegert myndighet skal rapportere til det organet som har delegert myndigheten. Siden det er kommunestyret som delegerer generalfullmakt til kommunedirektør, er det dermed dette organet kommunedirektøren skal rapportere til om utøvelse av egen myndighet. Av kommunedirektørens delegeringsreglement går det også frem at det skal være rutiner og årshjul internt i administrasjonen for å rapportere på forvaltningen av delegert myndighet.

Kommunedirektørens delegeringsreglement understreker viktigheten av kontroll flere steder. Kontrollen med at ledere ikke går ut over sin delegerte myndighet og de rammer og forutsetninger myndigheten skal utøves innenfor, beskrives gjennomgående både som en rett, men også som et ansvar og en plikt. Blant annet går det frem at virksomhetslederne og avdelingslederne har ansvar for internkontrollen i egen virksomhet, samt å følge opp at den myndigheten som er delegert fra kommunedirektøren blir forsvarlig ivaretatt.

Se vedlegg 2 for ytterligere revisjonskriterier.

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 Overordnet system for delegering og oppfølging av fullmakter

Asker kommune har utarbeidet et overordnet system for delegering og oppfølging av fullmakter innad i administrasjonen, bestående av:

- **oppdragsbrev** fra kommunedirektør til virksomhetene,
- **virksomhetsplaner** utarbeidet av virksomhetene som besvarer kommunedirektørens oppdragsbrev,
- årlige **lederavtaler** som forplikter ledere til de målene som følger av oppdragsbrev og handlingsprogram, og
- ulike **rapporteringsprosesser for oppfølging og kontroll** av at delegert myndighet utøves i samsvar med gitte oppdrag og inngåtte avtaler.

De ulike komponentene i systemet henger tett sammen som en del av en fast prosess som gjentas årlig. Prosessen starter med at kommunedirektør, med utgangspunkt i de temaplaner, budsjett og handlingsprogram som kommunestyret i Asker har vedtatt, utformer et oppdragsbrev til kommunens virksomheter. **Oppdragsbrevet** sendes ut på slutten av hvert år, og gir hver virksomhet i oppgave å utarbeide detaljbudsjett og virksomhetsplan med tiltak for å ivareta og følge opp politikernes prioriteringer og sikre tilfredsstillende tjenesteproduksjon.

Som et svar på oppdragsbrevet utvikler hver virksomhet egne **virksomhetsplaner** med detaljbudsjett. Virksomhetsplanene skal være et operasjonalisert svar på målene og ambisjonene i budsjett, handlingsprogram og temaplaner, og skal inneholde konkrete tiltak og satsninger som den enkelte virksomhet skal gjennomføre i løpet av året.

Alle ledere skal videre forpliktes til gjennomføring av sin virksomhetsplan gjennom skriftlig **lederavtale**, som inngås i ny versjon hvert år. Lederavtalene blir signert i egne ledermøter mellom de ulike ledernivåene, der virksomhetsplanen som er utarbeidet gjennomgås og godkjennes.

Det lederne blir forpliktet til gjennom lederavtalene, blir fulgt opp gjennom **faste rapporteringsprosesser: ledersamtaler og ledelsens gjennomgang**. Måloppnåelse og gjennomføring av tiltak i virksomhetsplan blir rapportert skriftlig i systemet Framsikt⁷, og gjennomgått i ledersamtaler med ledernivået over to ganger i året (innenfor periodene januar-april og august-desember). Ledelsens gjennomgang består av en mer overordnet årlig gjennomgang, der status og risiko innenfor de ulike tjenesteområdene blir gjennomgått og vurdert. Data fra Framsikt og informasjon fra ledersamtale i de ulike virksomhetene vil inngå i ledelsens gjennomgang der dette er relevant, og vil sånn sett bli gjenstand for kontroll også gjennom denne prosessen.

Asker kommunes overordnede system for delegering og oppfølging av fullmakter innad i administrasjonen er oppsummert i figuren under:

⁷ Skybasert løsning for helhetlig virksomhetsstyring som omfatter moduler for planlegging av virksomheten, budsjettering, rapportering mv.

Figur 2: Asker kommunes overordnede system for delegering og oppfølging av fullmakter innad i administrasjonen



4.3.2 Oppdragsbrev og virksomhetsplaner

Som det fremgår av kapittel 4.3.1, utarbeider kommunedirektøren årlige oppdragsbrev til virksomhetene, med utgangspunkt i de temaplaner, budsjett og handlingsprogram som kommunestyret i Asker har vedtatt. Oppdragsbrevet sendes fra kommunedirektør til alle virksomheter på slutten av hvert år, og skal gi rammer, overordnede mål og føringer, samt grunnlag for videre detaljering og spesifisering av den enkelte virksomhets arbeid for det kommende året.

Utkast til oppdragsbrev utarbeides av økonomidirektør i samarbeid med kommunedirektørens rådgiver. Utkastet blir diskutert med kommunedirektør, justert etter behov, og lagt frem for den samlede ledergruppen for godkjenning før det sendes ut. Det utarbeides et felles oppdragsbrev for alle virksomhetene, og som er formulert overordnet og generelt slik at det skal passe for alle de ulike virksomhetene.

Revisjonen har blitt tilsendt oppdragsbrevene for henholdsvis 2021 og 2022. I begge oppdragsbrevene vises det innledningsvis til at intensjonen med brevene er å gi virksomhetslederne overordnede rammer og føringer for iverksettelsen av handlingsprogrammet, samt retningslinjer for virksomhetsstyringen i året som kommer. Videre er det henvist til delegeringsreglement, og til det ansvar og den myndighet virksomhetslederne har fått delegert gjennom dette (jf. kapittel 3.2). Oppdragsbrevet til virksomhetene omfatter også oversikt over de ulike overordnede målene, ambisjonene og områdene virksomhetene har ansvar for å ivareta.

I oppdragsbrevet er det videre spesifisert at alle virksomheter skal utarbeide en virksomhetsplan for sin virksomhet, og at denne skal oppdateres løpende. Det understrekes at virksomhetsplanen skal være et administrativt verktøy som skal sikre oppfølging av mål og oppdrag fra kommuneplanen, temaplaner og handlingsprogrammet. Virksomhetsplanen skal utarbeides i framsikt, der virksomhetene får tildelt detaljerte oppdrag knyttet til iverksettelsen av temaplaner og handlingsprogrammet. Basert på disse oppdragene skal

virksomhetene selv definere konkrete tiltak og aktiviteter som skal utføres for å sikre at mål og føringer i oppdragsbrevet ivaretas. Av Framsikt følger også de økonomiske rammene som den enkelte virksomhet har å forholde seg til, og som de skal utarbeide detaljbudsjett på bakgrunn av. Det går i tillegg frem av oppdragsbrevet at alle virksomheter skal gjennomføre ROS-analyse som en del av arbeidet med sin virksomhetsplan. Virksomhetene skal i arbeidet med virksomhetsplan også hensynta tidligere gjennomførte internkontroller og kontroller fra ledelsen (ledelsens gjennomgang) og funn i disse.

I tillegg til de krav og føringer oppdragsbrevet gir for utarbeidelse av virksomhetsplan, er det i brevet vist til virksomhetslederens ansvar for økonomistyring og kvalitetsarbeid, herunder blant annet ansvaret for å sikre at virksomhetens arbeidsprosesser er dokumentert og oppdatert i kvalitetssystemet, at prosesser og rutiner er kjent og følges opp av ansatte, og at avvik og forbedringer registreres og følges opp for å sikre kontinuerlig forbedring av tjenestene.

4.3.3 Lederavtaler

Som tidligere nevnt, forpliktes den enkelte leder i Asker kommune til gjennomføring av sin virksomhetsplan gjennom skriftlige lederavtaler. Det blir inngått individuelle lederavtaler mellom hvert ledernivå i organisasjonen, hele veien fra kommunedirektør (ledernivå 1) til avdelingsleder (ledernivå 4).⁸ Lederavtalen er ment å avklare forventningene som ligger til lederne når det gjelder gjennomføring av mål og tiltak innenfor de rammer og fullmakter som er gitt.

Maler for lederavtaler

I intervju kommer det frem at tjenesteområdet Økonomi har ansvar for å utarbeide maler for lederavtaler for alle ledernivåer og laste disse opp i kvalitetssystemet for videre bruk. Malene blir gjennomgått årlig og justert opp mot oppdragsbrevet og de prioriterte satsningsområdene i handlingsplanen for det kommende året.

Revisjonen har fått oversendt kommunedirektørens signerte lederavtaler fra 2021 og 2022, samt maler for lederavtaler for direktører, virksomhetsledere og avdelingsledere, som skal benyttes når lederavtaler utformes og inngås. Revisjonen får opplyst at malene kan tilpasses eller spisses mot den enkelte leders ansvar.

I alle lederavtalemalerne er det beskrevet at hensikten med avtalene er å forplikte lederen til vedtatte mål innenfor gjeldende budsjettammer, samt innenfor de fullmakter som er gitt av kommunedirektør i delegeringsreglementet. Videre står det at det er et formål at avtalene skal bidra til å skape klarhet og forutsigbarhet rundt partenes gjensidige forpliktelser.

En gjennomgang revisjonen har gjort av avtalene viser at malene inneholder oversikt over de forventninger som stilles til den enkelte leder når det gjelder oppgaveløsning, virksomhetsstyring, sikring av godt medarbeiderskap og lederskap.

Videre viser gjennomgangen at alle avtalemalerne avklarer overordnede mål og føringer for kommunen, samt forplikter til gjennomføring av kommunens mål og tiltak:

- Kommunedirektørens lederavtale forplikter kommunedirektøren til å følge de prioriteringer som kommunens politiske organer gir uttrykk for gjennom mål, planer, vedtak og økonomiske rammebetingelser, og å sørge for at disse er i samsvar med lover og statlige føringer.
- Direktørens lederavtale henviser til kommunedirektørens lederavtale for å tydeliggjøre overordnede mål, føringer og tiltak. Videre er gjeldende kommuneplan, handlingsprogram og oppdragsbrev lagt ved som vedlegg til direktørens lederavtale.
- Virksomhetslederens lederavtale henviser til handlingsprogram, øvrige styringsdokument og oppdragsbrev for å tydeliggjøre overordnede mål og føringer for virksomheter.
- Avdelingsledere henvises til mål som er vedtatt for egen enhet eller avdeling, noe som skal følge av virksomhetsplanen.

De økonomiske rammene den enkelte leder har å forholde seg til, går frem gjennom henvisninger til de budsjetter som gjelder for ulike ledere/enheter. For kommunedirektør henvises det til drifts- og investeringsbudsjettet for Asker kommune, mens det i direktørers og virksomhetslederens avtaler henvises til at de skal holde seg innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettammer. For avdelingsledere henvises det til de budsjettammer som gjelder for egen avdeling.

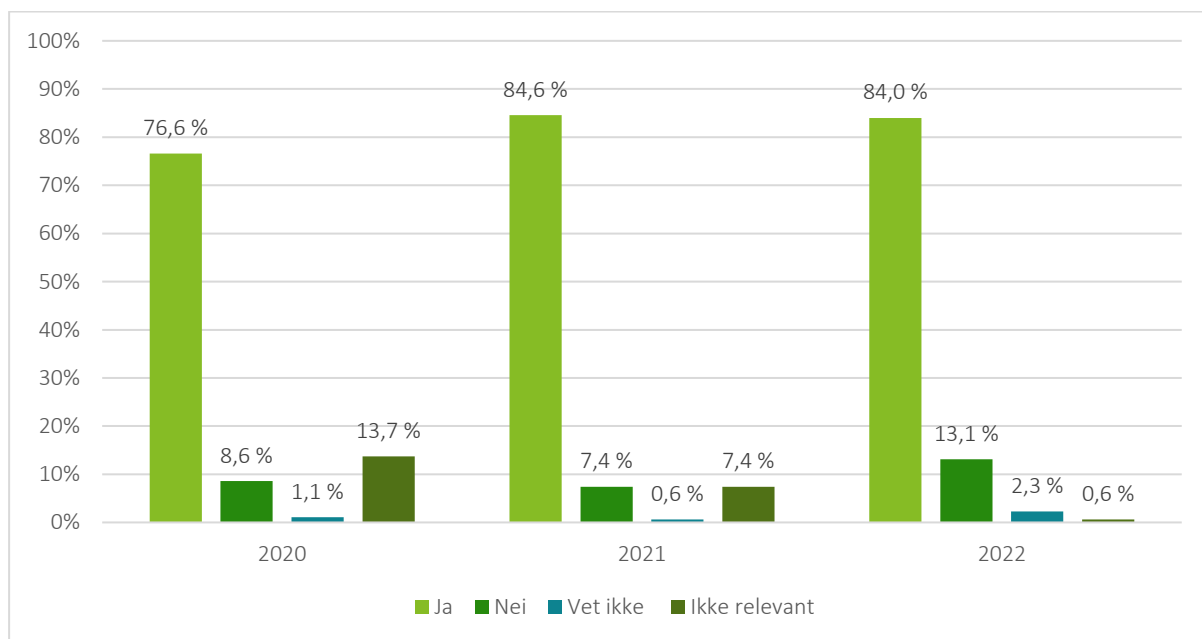
⁸ I de tilfeller der ansatte blir videredelegert myndighet og fullmakter uten at de innehar en lederposisjon, blir dette delegert i egne fullmaktsbrev.

I tillegg til at forventninger og forpliktelser til de ulike ledernivåene når det gjelder gjennomføring av mål og tiltak, samt økonomiske rammer fremgår av lederavtalene, er det i de ulike malene gjengitt Asker kommunes overordnede prinsipper og regler for delegering, og vist til hvilke ledernivåer som har hvilket ansvar og hvilken myndighet, samt hvilke formål denne delegeringsstrukturen er ment å bidra til å oppnå.

Inngåelse av lederavtaler

I spørreundersøkelsen i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, ble ledere bedt om å oppgi hvorvidt det faktisk var inngått lederavtale for dem de siste tre årene, som forplikter til gjennomføring av mål og tiltak innenfor gitte rammer og fullmakter. Av svarene går det frem at det for flere ledere ikke hadde blitt utarbeidet lederavtaler i ett eller flere av årene 2020-2022. Eksempelvis var det i 2022 cirka 13 prosent (cirka 23 ledere) som ikke hadde inngått lederavtale på tidspunktet for spørreundersøkelsen (juni 2022). Tilsvarende svarte cirka 7 % (12 ledere) at de ikke hadde inngått lederavtale i 2021, mens cirka 9 % (16 ledere) svarte at de ikke hadde inngått lederavtale i 2020. Den samlede svarfordelingen på spørsmålet går frem av figuren under:

Figur 3: Har det blitt inngått lederavtale for deg for følgende år? (N=175)⁹



I forbindelse med verifisering av datagrunnlaget i rapporten, har Asker kommune gjennomgått egne systemer og undersøkt status for inngåelse av lederavtaler for 2022. Gjennomgangen av dokumentasjon i sak-/arkivsystemet viser at det for 2022 er inngått til sammen lederavtaler for 319 ledere, av totalt ca. 350 ledere. Dette betyr at det er inngått lederavtaler for totalt ca. 91 prosent av lederne, med et noe lavere antall ledere uten lederavtale enn det som fremkommer i revisjonens spørreundersøkelse.

Lederes egen vurdering av lederavtaler

I spørreundersøkelsen i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, ble ledere videre bedt om å oppgi hvorvidt de selv opplever at lederavtalene som er inngått med dem bidrar til å avklare på en tydelig måte:

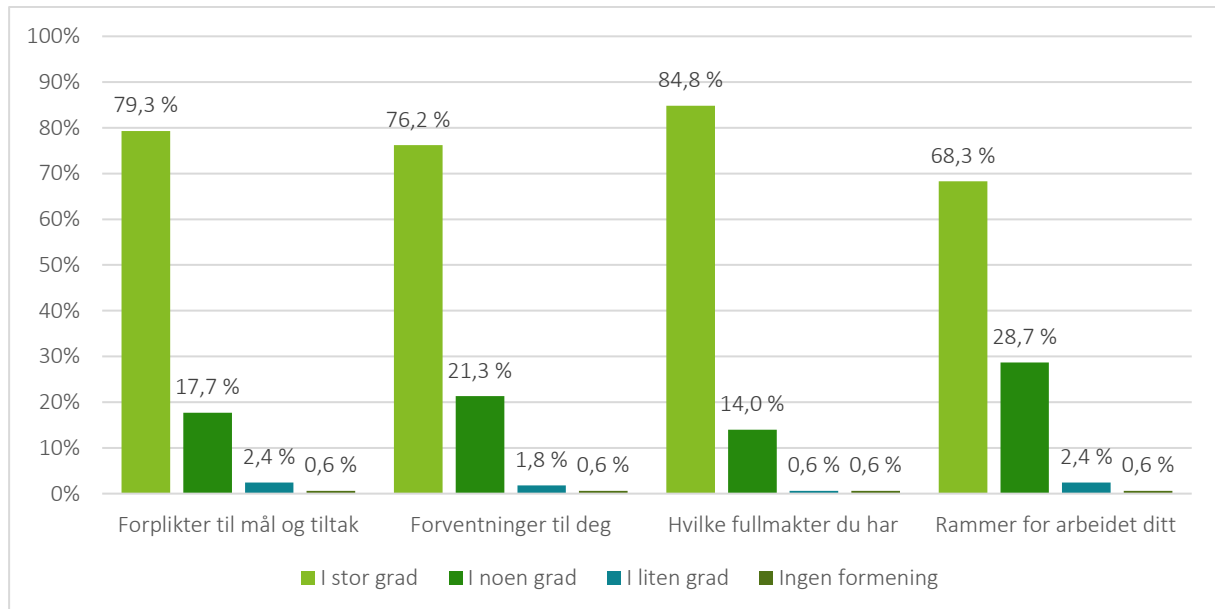
- hvilke mål og tiltak de er forpliktet til,
- hvilke forventninger som var stilt til dem,
- hvilke fullmakter de var blitt gitt og
- hvilke rammer de har i arbeidet sitt.

Som det kommer fram av figuren under, opplever de fleste at lederavtalene i stor grad bidrar til tydelig avklaring av de fire punktene over. Samtidig viser svarene fra lederne at det er flere som opplever at lederavtalene kunne vært tydeligere. På de fire forskjellige spørsmålene var det mellom cirka 14 og 29 % (fra cirka 23 til 48 ledere) som svarte at avtalene kun i noen grad avklarer de ulike punktene. Enkelte ledere svarte også at lederavtalene i liten

⁹ Noen respondenter har i undersøkelsen svart at det ikke var relevant med lederavtale. Dette kan skyldes både at krav om lederavtale for ulike ledere har endret seg siden etablering av ny kommune 1.1.2020 og at personer som har mottatt spørreundersøkelse har ledertitler som ikke inngår i de fire ledernivåene som inngår i Asker kommunes fullmaktsstruktur.

grad avklarte de ulike punktene på en tydelig måte. Den samlede svarfordelingen for spørsmålene fremgår av figuren under:

Figur 4: I hvilken grad opplever du at lederavtalen din tydelig avklarer 1) hvilke mål og tiltak du er forpliktet til, 2) hvilke forventninger som er stilt til deg, 3) hvilke fullmakter du har blitt gitt og 4) hvilke rammer du har i arbeidet ditt? (N=164)



Alle ledere som svarte at lederavtalen i noen eller liten grad tydeliggjorde hvilke mål, tiltak, forventninger etc. som ble stilt til dem som ledere, fikk muligheten til å utdype dette i åpne svarfelt.

Blant lederne som svarte at lederavtalen kun i noen eller liten grad avklarte hvilke mål og tiltak de var forpliktet å jobbe mot, var det flere som pekte på at avtalen har en generell ordlyd og at den ikke er konkret nok på hvilke mål og tiltak som er gjeldende for deres enhet. Tilsvarende ble det også blant lederne som svarte at lederavtalen bare i noen eller liten grad tydeliggjorde hvilke forventninger som var stilt til dem, vist til at lederavtalen er generell og overordnet, og at flere ønsker seg at det gjennom avtalen var tydeligere avklart hvilke forventninger som var stilt til dem og deres enhet.

Blant lederne som svarte at lederavtalen bare i noen eller liten tydeliggjorde hvilke fullmakter de var blitt gitt, peker flere på at det i avtalen står for lite om hvilke fullmakter de har blitt gitt i lederavtalen, og at delegeringsreglementet oppleves som en bedre kilde til å få avklart dette. Det blir også kommentert at grensen mellom kommunalsjefer og direktørers myndighet og fullmakter kan oppleves noe uklar og at lederavtalen ikke oppklarer dette på en tilfredsstillende måte.

Blant lederne som svarte at lederavtalen bare i noen eller liten grad avklarer hvilke rammer de har for arbeidet sitt, blir det gjentatt fra flere at avtalen er for generell, og at rammene burde ha blitt spesifisert ytterligere for hver enkelt leder. Videre påpeker noen at rammene for deres enhets arbeid endrer seg fortløpende, noe som gjør at avtalen ikke alltid holder seg aktuell etter at den er inngått. Det blir også påpekt at det er enkelte rammer og føringer lederne opplever å måtte forholde seg til som ikke blir nevnt i avtalen (for eksempel når det gjelder ansettelser og sykefraværsoppfølging), og som man som leder derfor må avklare på andre måter.

I forbindelse med verifisering av datagrunnlaget i rapporten, opplyser Asker kommune at lederavtalene, som inngår som en sentral del av virksomhetsstyringen i kommunen, må sees i nær sammenheng med øvrige styringsdokumenter som delegeringsreglementet, virksomhetsplanen og ordningen med systematisk lederdialog. Det blir vist til at Asker kommune bevisst har valgt at lederavtalene skal være generelle, og at detaljer framgår av øvrige styringsdokumenter. Det vises spesielt til virksomhetsplanen, der virksomhetens mål, oppdrag og tiltak er godt dokumentert i et elektronisk virksomhetsstyringssystem (Framsikt).

4.3.4 Tilsyn og kontroll med ivaretagelse av fullmakter og utøvelse av myndighet

Revisjonen får opplyst at kommunen ikke har etablert en dedikert kontroll som har som formål å fange opp hvorvidt delegert myndighet blir utøvd i samsvar med fullmaktsbestemmelser, men at det er etablert flere mekanismer og kontroller der eventuelle brudd på kommunens fullmaktsbestemmelser vil kunne bli fanget opp.

Som nevnt innledningsvis i kapittelet omfatter dette både jevnlig ledersamtaler knyttet til den enkelte virksomhets måloppnåelse og gjennomføring av tiltak, samt den mer overordnede ledelsens gjennomgang av status og risiko innenfor de ulike tjenesteområdene.

Av kommunedirektørens delegeringsreglement, som det er henvist til i lederavtalene til den enkelte leder, går det frem at alle ledere som har delegert fra seg myndighet, har både rett og plikt til å kontrollere at den som har fått delegert myndighet ikke går utover sin delegerte myndighet eller de rammer og forutsetninger som den delegerte myndigheten skal utøves innenfor.

Ledelsens gjennomgang

Alle ledere i Asker kommune skal gjennomføre *ledelsens gjennomgang* innenfor sitt ansvarsområde. Dette er en egevaluering av om man har tilstrekkelig styring og kontroll på egen virksomhet/ansvarsområde, basert på en rekke kvalitetsindikatorer som følger av ISO 9001-standarden,¹⁰ med den hensikt å vurdere om styringssystemet er hensiktsmessig og eventuelt identifisere forbedringer. Dette inkluderer blant annet områder som avvikhåndtering, risikovurderinger, oppfølging av revisjoner og tilsyn, beredskap, informasjonssikkerhet og måloppnåelse. Ledelsens gjennomgang gjennomføres i henhold til et fast årshjul, der gjennomgangen er lagt inn på ulike tidspunkt gjennom året for de ulike fullmaktsnivåene. Virksomhetsleder rapporterer til direktør i juni, og direktør rapporterer videre til kommunedirektør i september/oktober. Ledelsens gjennomgang omfatter ikke avdelingsledernivået (ledernivå 4).

Ledersamtaler for virksomhetsledere

Virksomhetsledere rapporterer to ganger i året på status for gjennomføring av tiltak og måloppnåelse i henhold til virksomhetsplanen som er utarbeidet, gjennom kommunens rapporteringssystem Framsikt. Rapporteringen utgjør grunnlag for kontroller fra ledernivået over, av status for tiltak og mål ut fra behov. I tillegg skal det i henhold til rutiner gjennomføres lederdialog i perioden januar-april, samt ny lederdialog i perioden august-desember (ut fra behov) for å vurdere/iverksette eventuelle korrigerende tiltak. Behovet for eventuell ny lederdialog med utvalgte virksomhetsledere vurderes av direktør, som har tett dialog med egne virksomhetsledere også i det daglige. Disse samtaler foregår mellom den enkelte virksomhetsleder og direktør for det aktuelle tjenesteområdet, med utgangspunkt i virksomhetsplan i Framsikt og inngått lederavtaler. Ved behov vil virksomhetsplanen tilpasses eller justeres etter at denne dialogen har funnet sted. I intervju blir det gjennomgående vist til at ledersamtalene fungerer godt som verktøy for å avdekke hvorvidt virksomhetene jobber mot andre mål eller tiltak enn det som er avtalt, samt om virksomhetene opererer i strid med det ansvar og myndighet som er delegert.

For mindre tjenesteområder gjennomføres det ifølge de intervjuede som regel hyppigere dialog om måloppnåelse mellom virksomhetsledere og direktør/kommunalsjef enn bare gjennom de faste ledersamtalene. For større tjenesteområder med mange virksomheter kan det imidlertid være utfordrende å gjennomføre mer hyppig oppfølging enn de faste samtaler. Dette gjelder for eksempel innenfor oppvekst, der det er 54 skoler/virksomheter. For å sikre at man klarer å følge opp alle skolene, gjennomføres lederdialogene med skolene ofte felles/i grupper, der flere virksomhetsledere sammen møter kommunalsjef for skole for å rapportere på og diskutere status for måloppnåelse.

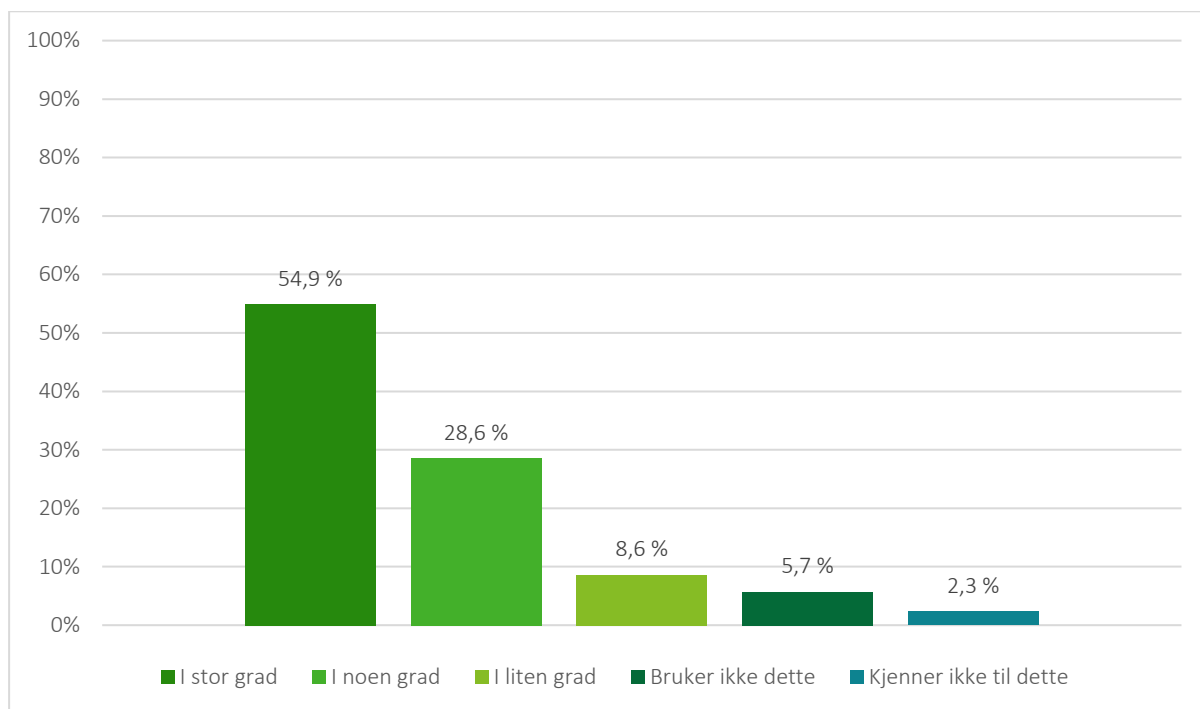
Framsikt som verktøy for rapportering på måloppnåelse og myndighetsutførelse

Framsikt er verktøyet kommunen bruker for å rapportere på budsjetter, gjennomføring av tiltak og måloppnåelse, og er dermed viktig for å kunne monitorere og kontrollere hvorvidt de ulike virksomhetene lykkes med å forvalte sin delegerte myndighet på en god måte.

I spørreundersøkelsen ble lederne spurt om sine erfaringer med å bruke Framsikt som verktøy, og om dette oppleves å være et nyttig verktøy i rapporteringen av utførelsen av den myndigheten deres virksomhet har fått tildelt. På dette spørsmålet svarte cirka 55 % (cirka 96 ledere) at Framsikt i stor grad er nyttig for å rapportere på utførelsen av delegert myndighet, mens cirka 29 % (cirka 51 ledere) svarte at Framsikt i noen grad er nyttig til dette. Samtidig svarte cirka 9 % (cirka 16 ledere) at Framsikt er i liten grad er nyttig, mens totalt 8 % (14 ledere) enten ikke brukte eller ikke kjente til Framsikt (alle på avdelingsledernivå). Den samlede svarfordelingen går frem av figuren under:

¹⁰ ISO 9001: Ledelsessystemer for kvalitet.

Figur 5: I hvilken grad opplever du at disse verktøyene er nyttige i rapporteringen av utførelsen av delegert myndighet? (N=175)



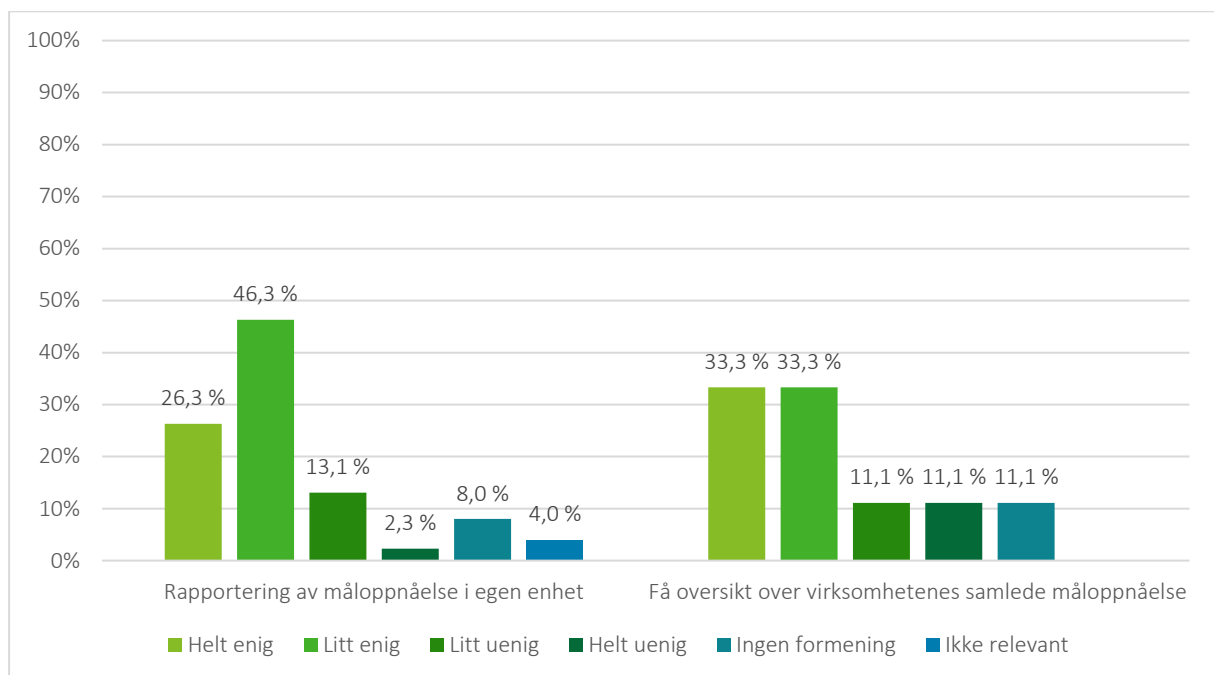
Videre ble ledere spurt om hvorvidt det er lett å bruke å bruke Framsikt til henholdsvis rapportering og til å innhente overordnet oversikt over virksomhetens samlede måloppnåelse.

På spørsmålet om det er lett å bruke Framsikt til rapportering av måloppnåelse i egen enhet, svarte cirka 26 % (cirka 46 ledere) at de var helt enige, mens cirka 46 % (cirka 80 ledere) svarte at de var litt enige. Totalt cirka 14 % (cirka 25 ledere) svarte at de er litt eller helt uenig i at det er lett å bruke Framsikt til rapportering av enhetens måloppnåelse.

Videre ble direktører og kommunalsjefer spurt om hvor lett det er å bruke Framsikt til å innhente overordnet oversikt over virksomhetenes samlede måloppnåelse. To av lederne var litt eller helt uenig i at det var lett, mens totalt 6 ledere var litt eller helt enige at det er lett å bruke Framsikt til å innhente overordnet oversikt over virksomhetenes samlede måloppnåelse.

Den samlede svarfordelingen for de to spørsmålene går frem av figuren under:

Figur 6: Ta stilling til påstandene: Det er lett å bruke Framsikt til å: 1) rapportere på måloppnåelse i egen enhet (N=175) og 2) å innhente overordnet oversikt over virksomhetenes samlede måloppnåelse. (N= 9)



Økonomisk rapportering

I intervju opplyses det om at alle virksomheter rapporterer på økonomistatus månedlig til økonomidirektøren i Framsikt, som videre rapporterer dette samlet til formannskapet. I disse rapporteringene vil det komme frem om noen har gått utover sine fullmakter økonomisk.

Eksternt tilsyn og kontroll

I intervju blir det fortalt at Asker kommune er sertifisert i kvalitetsledelsessystemer gjennom ISO 9001:2015, og hvert år blir revidert av DNV. I disse revisjonene blir det foretatt gjennomganger av om kommunens egne prosesser, rutiner og kvalitetssystemer blir fulgt og benyttet som intendert, noe som også vil kunne gi indikasjoner på om det foregår brudd på delegeringsreglement og fullmaktsbestemmelser. Videre blir kommunen også kontrollert gjennom forvaltningsrevisjoner initiert av kontrollutvalget. Asker kommunes regnskap blir videre revidert årlig av regnskapsrevisor, og det vil der kunne komme frem om det foreligger brudd på økonomiske fullmakter.

Innebygde systemkontroller

Det framgår av intervju at enkelte IT-systemer som blir brukt i kommunen inneholder sperrer eller har innebygde kontroller som forhindrer brudd på fullmakter. Dette eksemplifiseres med kommunens system for lønn, økonomi, innkjøp og avrop, der det er krav om at man skal inneha en viss lederposisjon for å utføre enkelte oppgaver. Dette gjelder også vedtak i plan- og bygg, der en leder må godkjenne vedtakene.

4.4 Vurdering

System for skriftlig videre delegering av fullmakter

Etter revisjonens vurdering har Asker kommune etablert et helhetlig system for skriftlig videre delegering av fullmakter for de ulike ledernivåene i administrasjonen, gjennom utarbeidelse av oppdragsbrev fra kommunedirektør til virksomhetene, virksomhetsplaner som besvarer oppdragsbrev, lederavtaler som forplikter de ulike lederne til oppfølging av definerte mål og ambisjoner i oppdragsbrev og virksomhetsplaner, samt ulike prosesser for å kontrollere at virksomhetene opererer i samsvar med delegert myndighet. Revisjonen mener at kommunen gjennom dette, i hovedsak sikrer en entydig og utfyllende beskrivelse hvilke roller ulike ledere i organisasjonen har, og hvilket ansvar som følger med disse rollene.

Samtidig mener revisjonen at det er rom for å styrke deler av systemet for videre delegering av fullmakter ytterligere, for å sikre at dette gjør at *samtlige* ledere kjenner til og forstår hva som er deres rolle, ansvar og myndighet. Dette gjelder særlig utforming og bruk av lederavtaler. Revisjonens detaljerte vurderinger knyttet til

dette følger under, sammen med revisjonens vurdering av kommunens arbeid med utforming av oppdragsbrev til virksomhetene og kontroll av at delegert myndighet blir utøvd i samsvar med fullmaktsbestemmelser.

Oppdragsbrev

Etter revisjonens vurdering sikrer den prosessen og de rutiner kommunen har etablert for utarbeidelse av oppdragsbrev, samt for tydeliggjøring av oppdrag og budsjettrammer gjennom Framsikt, at virksomhetene får tilstrekkelig oversikt over hvilke økonomiske rammer, mål og føringer for tjenestene som gjelder for kommende år.

Lederavtaler

Forvaltningsrevisjonen viser at det er utarbeidet rutiner og maler for inngåelse lederavtaler, som blir lagt til grunn for de årlige lederavtalene som blir inngått med ledere på de ulike nivåene av administrasjonen i Asker kommune. Revisjonen vil peke på at lederavtalemalerne i seg selv er relativt overordnede og at forventninger og forpliktelser for den enkelte leder i kommunen først og fremst redegjøres for gjennom henvisninger til andre dokumenter og kilder. Etter revisjonens vurdering medfører dette en viss risiko for at lederavtalen ikke gir alle ledere tilstrekkelig oversikt over egne fullmakter og rammer for sitt arbeid, samt de forventninger som stilles til dem og de mål og tiltak de er forpliktet til å følge opp.

Dette bekreftes også av spørreundersøkelsen, der det kommer frem at flere ledere opplever at lederavtalene ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å avklare disse forholdene på en tydelig måte. På bakgrunn av dette mener revisjonen at kommunen bør vurdere å gjøre grep for å sikre at lederavtalene blir et nyttig verktøy som hjelper den enkelte leder med å forstå rammene og betingelsene for sin rolle, for eksempel ved å i større grad tilpasse avtalen til den enkelte virksomhets-/avdelingsleder, eller på annet vis tydeliggjøre hvordan lederne skal bruke lederavtalen til å skaffe seg oversikt over de føringene de må være kjent med. Revisjonen vil peke på at det at ledere forstår sitt ansvar og sin myndighet og godt kjent med hvilke oppgaver de har ansvar for å gjennomføre, er et viktig internkontrolltiltak for å sikre at sentrale aktiviteter i virksomheten blir utført riktig og at risikoen for svikt, feil eller mangler reduseres til et akseptabelt nivå.

I spørreundersøkelsen kommer det videre frem at på tross av det systemet som er etablert for inngåelse av lederavtaler, er det gjennom de siste tre årene ikke inngått lederavtaler med alle ledere dette har vært aktuelt for. Så lenge kommunen vurderer at det er behov for at det utarbeides årlige lederavtaler, er det revisjonens vurdering at kommunen bør sørge for at det blir utarbeidet slike avtaler for samtlige ledere.

Tilsyn og kontroll

Kommunen har ikke etablert egne dedikerte kontroller som har som formål å fange opp hvorvidt delegert myndighet blir utøvd i samsvar med fullmaktsbestemmelser. Forvaltningsrevisjonen viser imidlertid at er etablert flere mekanismer og kontroller der eventuelle brudd på fullmaktsbestemmelser vil kunne bli fanget opp, herunder både rapportering på oppfølging av mål og tiltak i lederavtale og virksomhetsplan, faste ledersamtaler der blant annet måloppnåelse evalueres og fast månedlig økonomirapportering. Etter revisjonens vurdering fremstår disse kontrollene som hensiktsmessige for å undersøke om de ulike virksomhetene klarer å innfri de forventninger, mål og ambisjoner som følger med de fullmaktene de har blitt delegert, samt om virksomhetene går utover den myndigheten de har fått delegert fra kommunestyret via kommunedirektør.

5 Fungerer delegeringen av ansvar og oppgaver som forutsatt?

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet skal det redegjøres for følgende hovedproblemstilling:

- *I hvilken grad blir delegerte ansvar og oppgaver opplevd å fungere som forutsatt?*

Dette spørsmålet er delt inn i følgende to delproblemstillinger:

- *Blir sentrale arbeidsoppgaver håndtert og løst i henhold til delegerte fullmakter?*
- *Blir relevante saker/spørsmål løftet opp og håndtert på riktig nivå/på tvers av organisasjonen?*

5.2 Revisjonskriterier

Av reglement for delegering og innstilling for Asker kommune, vedtatt av kommunestyret 15. oktober 2019 i sak 19/14, går følgende frem om kommunedirektørens ansvar og myndighet:

«Kommunedirektør skal lede den samlede kommunale administrasjonen, innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret gir, jf. kommuneloven § 13-1 andre ledd.»

Av delegeringsreglement, lederavtaler mv. går det frem at den enkelte ledere i Asker kommune har ansvar og myndighet til å løse oppgaver og følge opp politiske vedtak innenfor sine områder, jf. de fullmakter som er delegert.

Videre går det frem av reglementet at kommunedirektør med hjemmel i kommuneloven § 13-1 har en generalfullmakt som begrenser seg til saker som *ikke* er av prinsipiell betydning:

«Kommunedirektør har myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, så langt det ikke framgår av lov eller vedtak at kommunestyret selv skal fatte vedtak i saken, eller kommunestyret er pålagt ved lov eller selv har vedtatt å legge myndigheten til et annet organ.

Dersom kommunedirektør vurderer at en sak er av prinsipiell betydning, skal den legges fram for formannskap eller hovedutvalg til avgjørelse.»

Reglement for delegering og innstilling gir følgende beskrivelse av hvordan det skal vurderes hvorvidt om en sak er av prinsipiell betydning eller ikke:

«Hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruksjer eller tidligere praksis.»

Tilsvarende bestemmelser gjelder for de øvrige ledernivåene i kommune, jf. bestemmelser i delegeringsreglement og lederavtaler.

5.3 Datagrunnlag

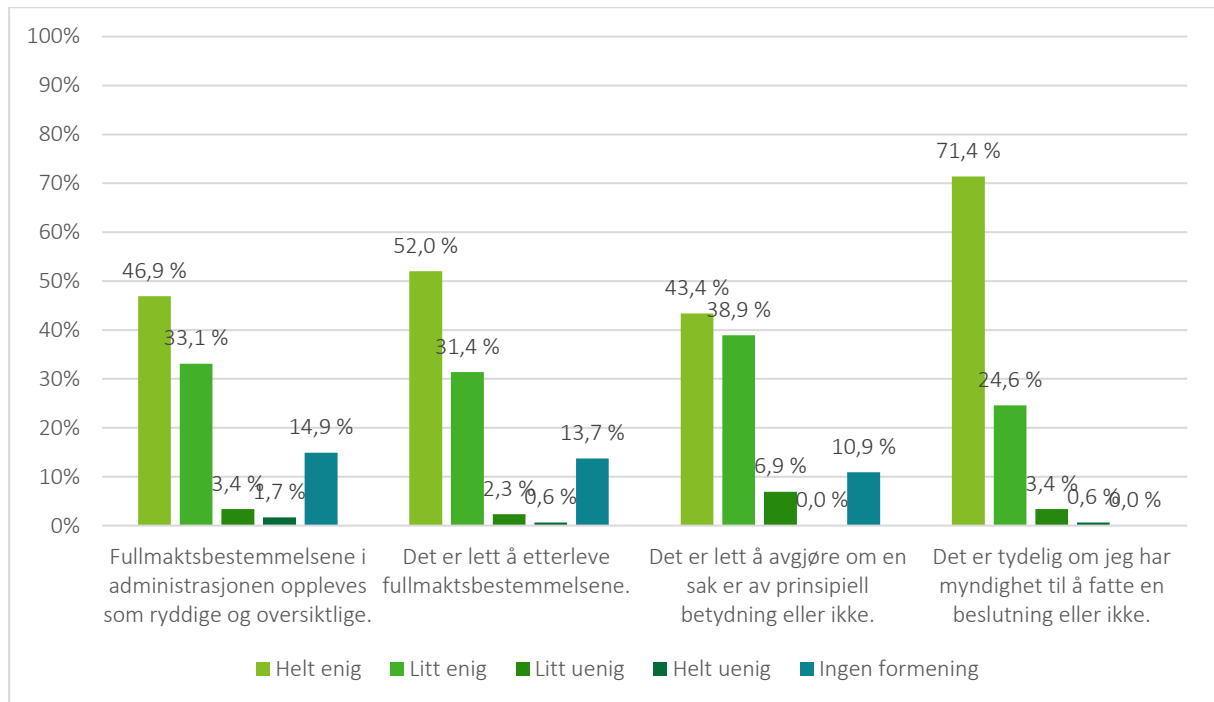
5.3.1 Kjennskap til gjeldende fullmaktsbestemmelser

Lederes kjennskap til, kunnskap om og forståelse av kommunens system for fullmakter og delegering er av stor betydning med tanke på etterlevelse av de bestemmelsene som gjelder. I undersøkelsen kommer det frem at kommunens ledere i hovedsak opplever at delegeringen av fullmakter er enkel å holde oversikt over og at det for det meste oppleves som enkelt å forstå hva som ligger innenfor rammene av sin egen myndighet og ikke.

I spørreundersøkelsen ble administrative ledere i Asker kommune bedt om å ta stilling til ulike påstander knyttet til kommunens fullmaktsbestemmelser. For påstanden om fullmaktsbestemmelsene i administrasjonen oppleves som ryddige og oversiktlige svarer cirka **Error! Reference source not found.**47 % (cirka 82 ledere) at de er helt enige, mens cirka 33 % (cirka 58 ledere) svarer at de er litt enige. Kun cirka 9 ledere er litt eller helt uenige i påstanden. Videre fremgår det av svarene i spørreundersøkelsen at cirka 52 % (cirka 91 ledere) er helt enige i at det er lett å etterleve fullmaktsbestemmelsene, mens cirka 31 % (cirka 54 ledere) er litt enige. Kun 5 ledere er litt eller helt uenige i denne påstanden.

For påstanden om at det er lett å avgjøre om en sak er av prinsipiell betydning eller ikke, svarer de fleste at de er helt (cirka 43 %/75 ledere) eller litt (cirka 39 %/68 ledere) enige i at det er lett å avgjøre om en sak er av prinsipiell betydning eller ikke. Cirka 7 % (cirka 12 ledere) er litt uenige i at dette er lett, mens ingen er helt uenige i påstanden. Til sist ble lederne stilt overfor påstanden om det er tydelig at de har myndighet til å fatte en beslutning eller ikke. Her var cirka 71 % (cirka 124 ledere) helt enige, og cirka 25 % (cirka 44 ledere) litt enige. Kun 7 ledere var litt eller helt uenige. Den samlede svarfordelingen for disse påstandene fremgår av figuren under:

Figur 7: Ta stilling til følgende påstander: 1) Fullmaktsbestemmelsene i administrasjonen oppleves som ryddige og oversiktlige. 2) Det er lett å etterleve fullmaktsbestemmelsene som er satt i administrasjonen. 3) Det er lett å avgjøre om en sak er av prinsipiell betydning eller ikke. (N=175)



5.3.2 Opplæring i fullmakter, delegering og myndighet

Ved å sørge for god opplæring, kan kommunen tilrettelegge ytterligere for at ledere er godt kjent med og etterlever sine fullmakter. I undersøkelsene kommer det frem at det finnes noe opplæring knyttet til fullmakter, delegering og myndighet, men at denne ikke oppleves å være tilstrekkelig på alle områder.

I intervju opplyses det om at det gjennomføres valgfrie kurs for ledere i administrasjonen, der de får opplæring i delegering av fullmakter og hvordan politiske saker skal skrives. Kursene holdes av Senter for innovasjon og læring (SEIL), politisk sekretariat eller av eksterne kursholdere.

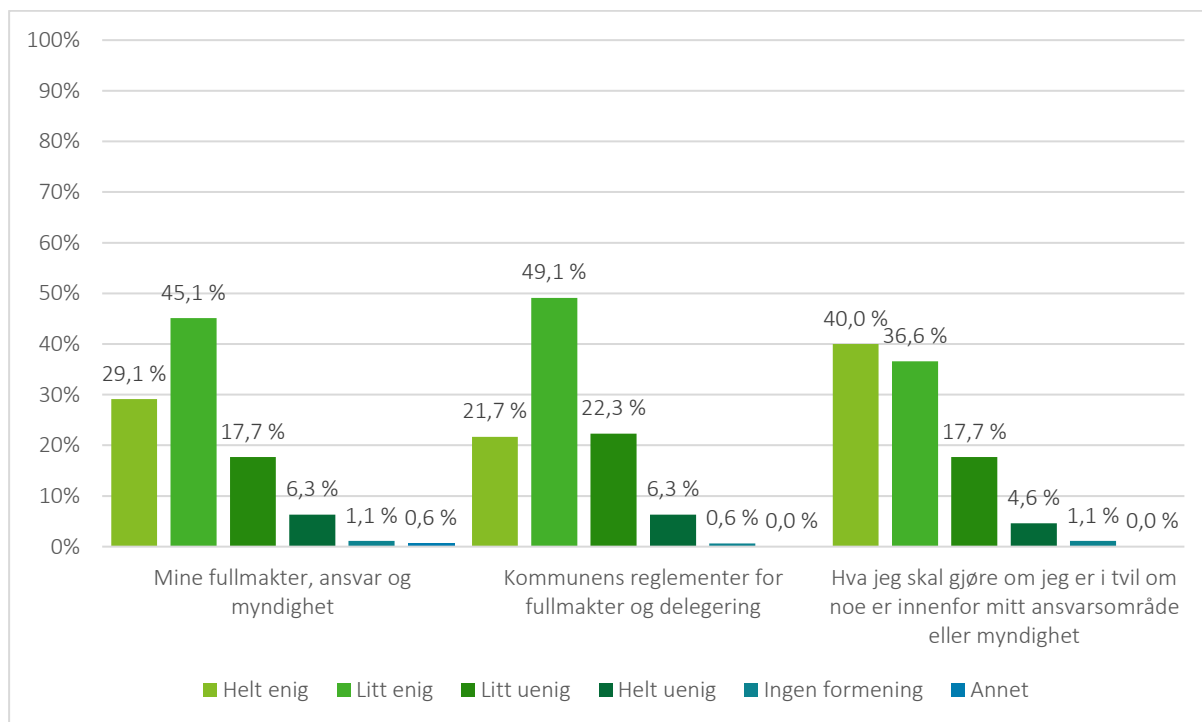
I spørreundersøkelsen ble lederne spurt om hvor god opplæring de hadde fått i hva deres fullmakter, ansvar og myndighet er, i kommunens reglementer for fullmakter og delegering, samt hva de skal gjøre dersom de er i tvil om noe er innenfor sitt ansvarsområde eller myndighet. Overordnet sett er mange helt eller ganske enige i at de har fått god opplæring under de ulike punktene, men det kommer også fram at det er noen forbedringsområder.

Cirka 29 % av lederne (cirka 51 leder) svarer at de er helt enige i at de har fått god opplæring i sine *egne fullmakter, ansvar og myndighet*. Cirka 45 % (cirka 79 ledere) er litt enige i denne påstanden, mens cirka 18 % (cirka 32 ledere) er litt uenige. To ledere er helt uenige i at de har fått god opplæring i egne fullmakter, ansvar og myndighet. Det er flere blant dem som har jobbet i kommunen i under et år som ikke er fornøyd med opplæringen de har fått i egne fullmakter, ansvar og myndighet, enn blant dem som har jobbet i kommuner over flere år.

Videre er det en lavere andel som opplever at de har fått en god opplæring i *kommunens reglementer for fullmakter og delegering*. Cirka 22 % (cirka 39 ledere) er helt enige i at opplæringen i disse reglementene har vært god, mens cirka 49 % (cirka 86 ledere) er litt enige. Cirka 22 % (cirka 39 ledere) er litt uenige, og cirka 6 % (cirka 10 ledere) er helt uenige. Også her er det noe variasjon i svarene med hensyn til hvor lenge lederne har jobbet i kommunen, der de som har jobbet kortest tid i Asker kommune opplever at de har fått dårligst opplæring.

Til sist i denne delen ble lederne bedt om å ta stilling til om de hadde fått god opplæring i *hva de skal gjøre om de er i tvil om noe er innenfor sitt ansvarsområde eller myndighet*. Her svarte 40 % (70 ledere) at de var helt enige, mens cirka 37 % (cirka 65 ledere) var litt enige. Cirka 18 % (cirka 32 ledere) av lederne var litt uenige i at de hadde fått god opplæring i hva de skal gjøre om de er i tvil om noe er innenfor sitt ansvarsområde eller myndighet, og cirka 5 % (cirka 9 ledere) var helt uenige i dette. Dette betyr at mer enn 2 av 10 ledere er uenige i at de har fått god nok opplæring i hvordan de skal håndtere tilfeller der de er i tvil om noe ligger innenfor eller utenfor eget ansvarsområde eller myndighet.

Figur 8: Jeg har fått god opplæring i 1) hva mine fullmakter, ansvar og myndighet er, 2) kommunens reglementer for fullmakter og delegering og 3) hva jeg skal gjøre om jeg er i tvil om noe er innenfor mitt ansvarsområde eller myndighet. (N=175).

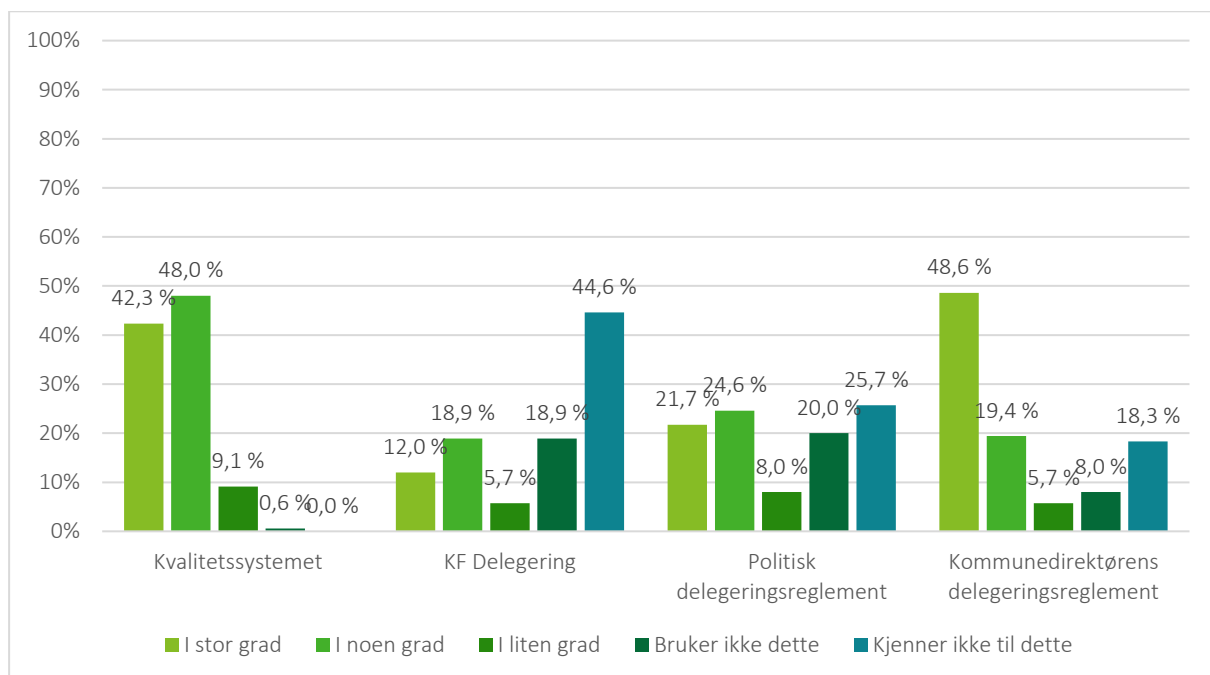


5.3.3 Støtteverktøy for å avklare myndighet

I de tilfellene der ledere er i tvil om egne fullmakter eller myndighet, er det praktisk at de har tilgang til verktøy, reglementer eller oversikter som hjelper dem med å avklare dette. I tillegg til kommunens politiske og administrative delegeringsreglement (som angir de generelle føringene for fordeling av ansvar og myndighet i organisasjonen), benytter kommunens seg av KF Delegering (som inneholder en samlet oversikt over hvem som er bemyndiget til og ansvarlig for å utøve offentlig myndighet på vegne av Asker kommune, fordelt på ulike lover/forskrifter og ulike virksomheter/politiske utvalg). Samlet gir vil disse verktøyene kunne gi hjelp og støtte til ledere som har behov for å avklare sin egen hvilke myndighet og fullmakt i ulike situasjoner. I undersøkelsen kommer det frem at ikke alle verktøyene blir brukt like mye, samt at noen ledere ønsker seg flere verktøy som kan gi dem en oversikt over hvem som har ansvar for hva i administrasjonen.

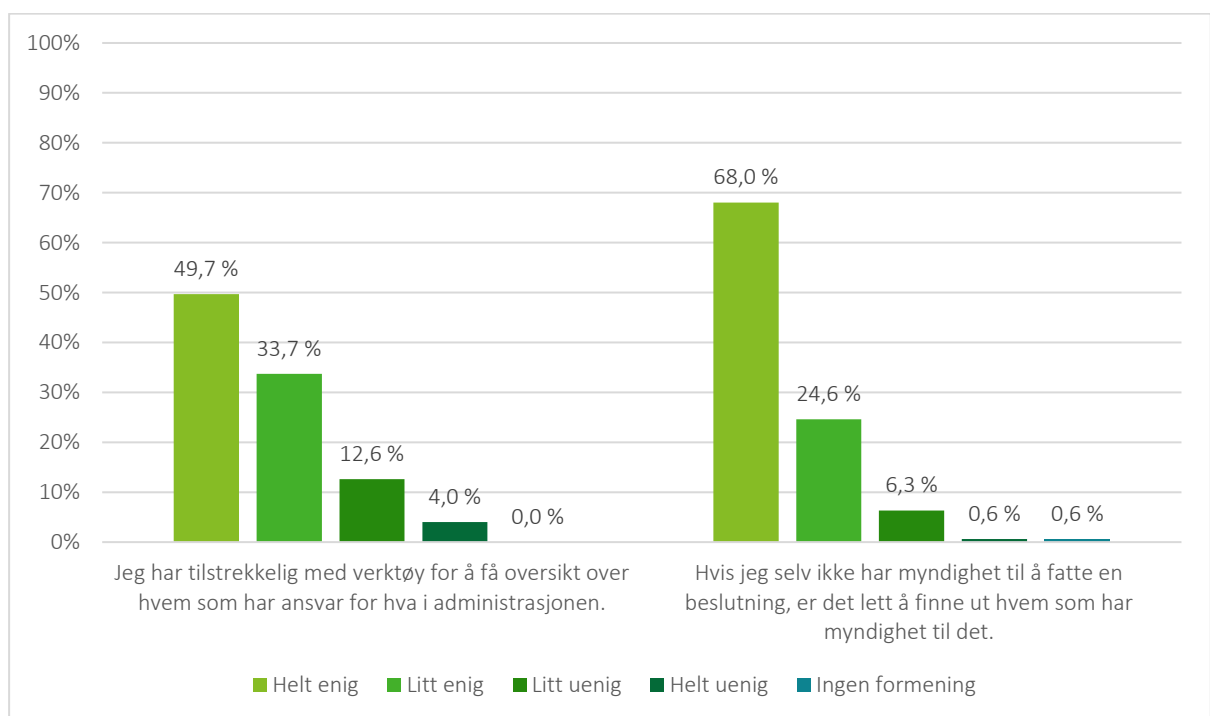
I spørreundersøkelsen ble ledere spurt om i hvilken grad de opplever at de ulike verktøyene og reglementene nevnt over er nyttige for å avklare fullmakter og myndighet i administrasjonen. De fleste opplever at kvalitetssystemet i stor eller noen grad bidrar til å avklare fullmakter og myndighet (samlet cirka 90 %/158 ledere). 68 % (cirka 119 ledere) opplever at kommunedirektørens delegeringsreglement i stor eller noen grad bidrar til å avklare fullmakter og myndighet, men det er samtidig 18 % (cirka 32 ledere) som ikke kjenner til det og ytterligere 8 % (14 ledere) som ikke bruker det. Det politiske delegeringsreglement blir brukt av enkelte ledere, mens færre ledere benytter seg av KF Delegering til å avklare fullmakter. For sistnevnte er det cirka 45 % (cirka 79 ledere) som ikke kjenner til KF Delegering i det hele tatt og ytterligere cirka 19 % (cirka 33 ledere) som oppgir at de ikke bruker det. Den samlede svarfordelingen for de ulike spørsmålene fremgår av figuren under:

Figur 9: I hvilken grad opplever du at Kvalitetssystemet, KF Delegering, kommunaldirektørens delegeringsreglement og politisk delegeringsreglement er nyttige for å avklare fullmakter og myndighet? (N=175)



Ledere ble videre spurt om de opplevde at de har tilstrekkelig med verktøy for å få oversikt over hvem som har ansvar for hva i administrasjonen, og om det var lett å finne ut hvem som hadde myndighet til å fatte en beslutning om de ikke hadde det selv. Flertallet av ledere er helt eller litt enige i at det er enkelt å finne ut hvem som har myndighet til å fatte en beslutning hvis de ikke selv har denne myndigheten, mens noe færre (men fremdeles et flertall av lederne) er helt eller litt enige i de har tilstrekkelig med verktøy for å få oversikt over hvem som har ansvar for hva i administrasjonen. Den samlede svarfordelingen på spørsmålene fremgår av figuren under:

Figur 10: 1) Jeg har tilstrekkelig med verktøy for å få oversikt over hvem som har ansvar for hva i administrasjonen og 2) Hvis jeg selv ikke har myndighet til å fatte en beslutning, er det lett å finne ut hvem som har myndighet til det. (N=175)



Blant lederne som svarte at de var litt eller helt uenige i at de har tilstrekkelig med verktøy for å få oversikt over hvem som har ansvar for hva i administrasjonen, svarer flere i åpne svarfelt at de opplever at det kan være vanskelig å få oversikt over alle ansvarsområder de har behov for å være kjent med, og at de bruker mye tid på å lete seg fram til hvem som har ansvar for hva. Det kommenteres at eksisterende organisasjonskart ikke er oversiktlige nok, og at det er for lite informasjon om ansvar, myndighet og fullmakter på eksempelvis intranettet og Workplace.

Også blant ledere som svarte at de var litt eller helt uenige i at det er lett å finne ut hvem som har ansvar for noe om de ikke kan fatte beslutningen selv, påpekes det samme som over. I åpne svarfelt blir det vist til at informasjon om hvem som har ansvar for hva i organisasjonen ikke er tilstrekkelig lett tilgjengelig, særlig når det gjelder arbeid i prosjekter på tvers av virksomheter/tjenesteområder, og at det tidvis kan være vanskelig å skille mellom ulike roller med liknende stillingstitler innenfor de samme områdene, hvis man ikke kjenner virksomhetene godt nok.

5.3.4 Etterlevelse av fullmaktsbestemmelser

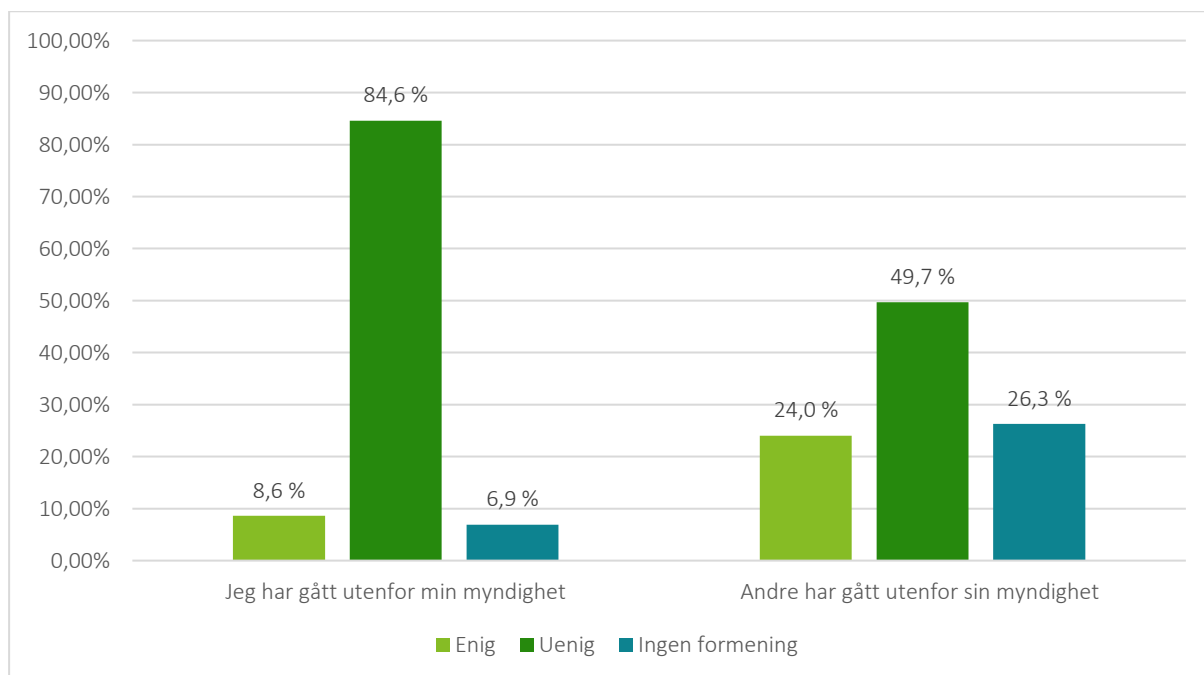
Flere av de intervjuede i forvaltningsrevisjonen har en oppfatning av at administrasjonens ledere har god kjennskap til grensene av sin myndighet, og at det sjeldent oppstår situasjoner i kommunen der det treffes vedtak eller utføres arbeid uten at den som treffer vedtaket eller utfører arbeidet faktisk har myndighet til det. Videre opplever flere av de intervjuede at ledere har en god ryggmargsrefleks på når saker bør løftes til nærmeste leder for avklaring. På denne bakgrunn opplever flere av de intervjuede at administrasjonen ikke har spesielle utfordringer med å sikre at sentrale arbeidsoppgaver blir håndtert og løst i henhold til delegerede fullmakter og at relevante saker/spørsmål blir løftet opp og håndtert på riktig nivå/på tvers av organisasjonen.

I spørreundersøkelsen ble alle lederne spurt om de selv har opplevd å gå utenfor sin myndighet på grunn av uklarhet i egne fullmakter. Svarene på dette spørsmålet viser at de fleste lederne ikke har opplevd å ha gjort dette (cirka 85 %/149 ledere). Samtidig viser noen få ledere (15 ledere, cirka 9 %) at de har opplevd å gå utenfor sin myndighet ettersom det har vært uklarheter knyttet til denne. Undersøkelsen avdekker ingen vesentlige forskjeller mellom ulike tjenesteområder, ledernivå eller ansiennitet med tanke på hvilke ledere som opplever å ha gått utenfor sin myndighet.

Videre ble lederne spurt om de hadde opplevd at *andre* i administrasjonen hadde gått utenfor sin myndighet. 24 % (42 ledere) svarte at de hadde opplevd dette, mens cirka 50 % (cirka 88 ledere) svarte at de ikke hadde det. Relativt sett var det flere virksomhets- og avdelingsledere som svarte at de hadde opplevd at andre hadde gått utenfor sine fullmakter enn direktører og kommunalsjefer.

Den samlede svarfordelingen på de to spørsmålene fremgår av figuren under:

Figur 11: Jeg har opplevd at 1) jeg har gått utenfor min myndighet grunnet uklarhet i mine fullmakter og 2) at andre har gått utenfor sin myndighet grunnet uklarhet i fullmakter. (N=175)



I intervju opplyser kommunedirektør at han opplever at det fleste sakene han er kjent med der det har vært brudd på fullmakter, har blitt fanget opp av ulike kontrollsystemer i administrasjonen (jf. kapittel 4.3.4), men at enkelte saker likevel først blir oppdaget etter lengre tid enn det som vurderes som akseptabelt. Det blir som eksempel vist til en sak der kommunedirektør selv opplevde å gå ut over sine egne fullmakter, og det ikke ble fanget opp før etter cirka ni måneder. Kommunedirektør viser til at det er uklart hva som er årsaken til at dette ikke ble fanget opp tidlig nok.

5.3.5 System og kultur for å løfte saker

System for å løfte saker

For å kunne løfte saker til rett nivå i organisasjonen eller til politisk nivå, er det viktig at det finnes et system for å løfte og drøfte saker, og at lederne i kommunen kjenner til dette systemet. I undersøkelsen kommer det fram at kommunen har en etablert praksis for dette, og at de fleste ledere er kjent med hva de skal gjøre dersom de er i tvil om en sak eller et spørsmål hører hjemme på deres nivå.

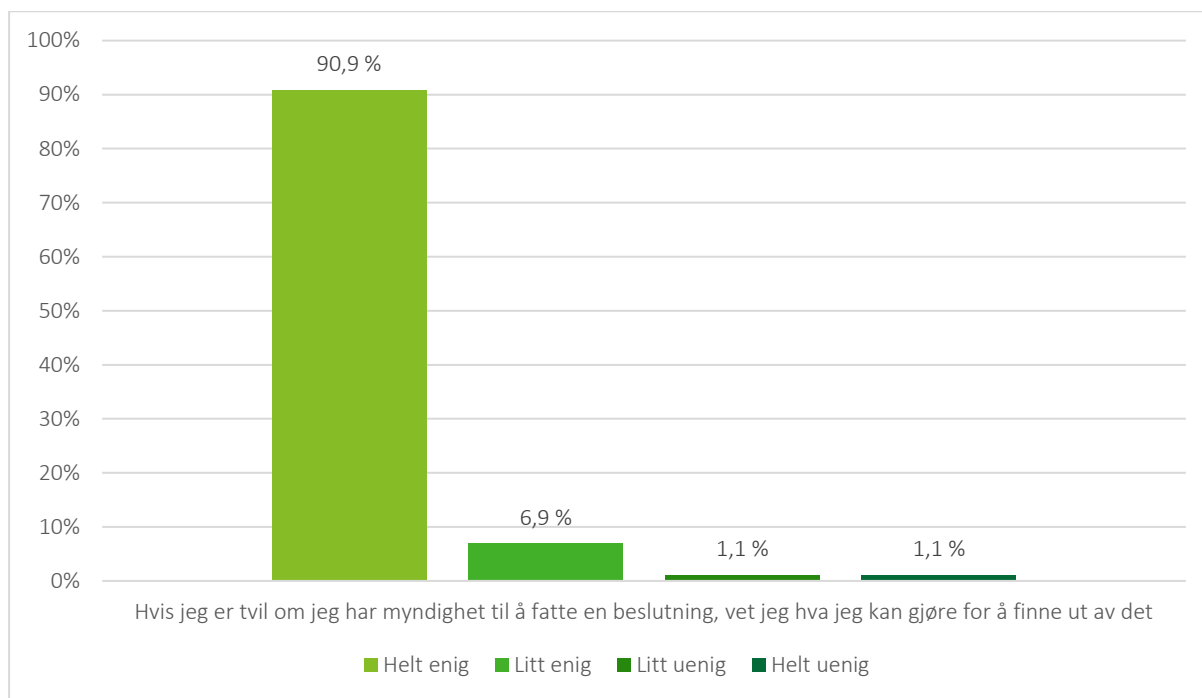
I intervju blir det vist til at alle ledere i tilfeller det er tvil om hvilket nivå en sak hører hjemme på, skal løfte sak/spørsmål til neste ledernivå, jf. delegeringsreglement. Dersom det fortsatt skulle være tvil om hvem som har beslutningsmyndighet innen det aktuelle området, blir saken løftet til ledergruppa. Hvis det er tvil om en sak er av prinsipiell betydning, kan det løftes som en sak til kommunedirektørens ledermøte. Disse møtene avholdes ukentlig, og begynner alltid med en gjennomgang og drøfting av saker som vurderes løftet opp til politisk nivå. Jurister deltar på disse møtene og bidrar med juridisk kompetanse til å vurdere hvorvidt saken er av prinsipiell betydning og må løftes til politisk behandling, og eventuelt hvilken del av den politiske organisasjonen som skal behandle saken dersom saken ikke er prinsipiell og skal behandles av politikerne.

Økonomidirektøren viser til at en stor mengde saker blir vurdert løftet til politisk behandling hver uke, og vurderer på bakgrunn av dette at det ikke virker som at unaturlig få saker blir løftet oppover fra ulike ledernivå. Kommunedirektør anslår i intervju at det til enhver tid er mellom 50-75 aktive saker i styringslinja mellom politikerne og administrasjonen (saker som gjerne dreier seg om økonomi, utforming av ny politikk, retningsvalg, overordnede prioriteringer mv.).

Som krysningpunktet mellom politikk og administrasjon har kommunedirektør egne fora for å diskutere om en sak er av prinsipiell betydning eller ikke. Det er ifølge kommunedirektør en kontinuerlig dialog mellom ham selv, ordfører og evt. formannskapet om saker av prinsipiell betydning og grensene av kommunedirektørens fullmakter. Politisk forhandlingsutvalg fungerer også som et forum for å drøfte hva som er prinsipielt og ikke, da det er her kommunedirektør følges opp på bl.a. måloppnåelse. Siden kommunedirektør i det politiske delegeringsreglementet blir delegert en forholdsvis vid fullmakt, vil det naturlig være en del saker og områder det oppstår tvil om hvorvidt er av prinsipiell karakter eller ikke, og som det er viktig at kommunedirektør får avklart med politikerne.

I spørreundersøkelsen kommer det fram at de aller fleste ledere (cirka 91 %/159 ledere) vet hva de skal gjøre dersom de er usikre på om de har myndighet til å fatte en beslutning. Den samlede svarfordelingen på spørsmål går frem av figuren under:

Figur 12 Hvis jeg er i tvil om jeg har myndighet til å fatte en beslutning, vet jeg hva jeg kan gjøre for å finne ut av det. (N=175)



Kultur for å løfte saker

For å sikre at saker som skal løftes til neste ledernivå eller til politisk nivå faktisk løftes, er det viktig med en tydelig kultur som understøtter at dette blir gjort. I undersøkelsen kommer det frem at ledere i Asker kommune opplever at det i administrasjonen er god kultur for nettopp dette.

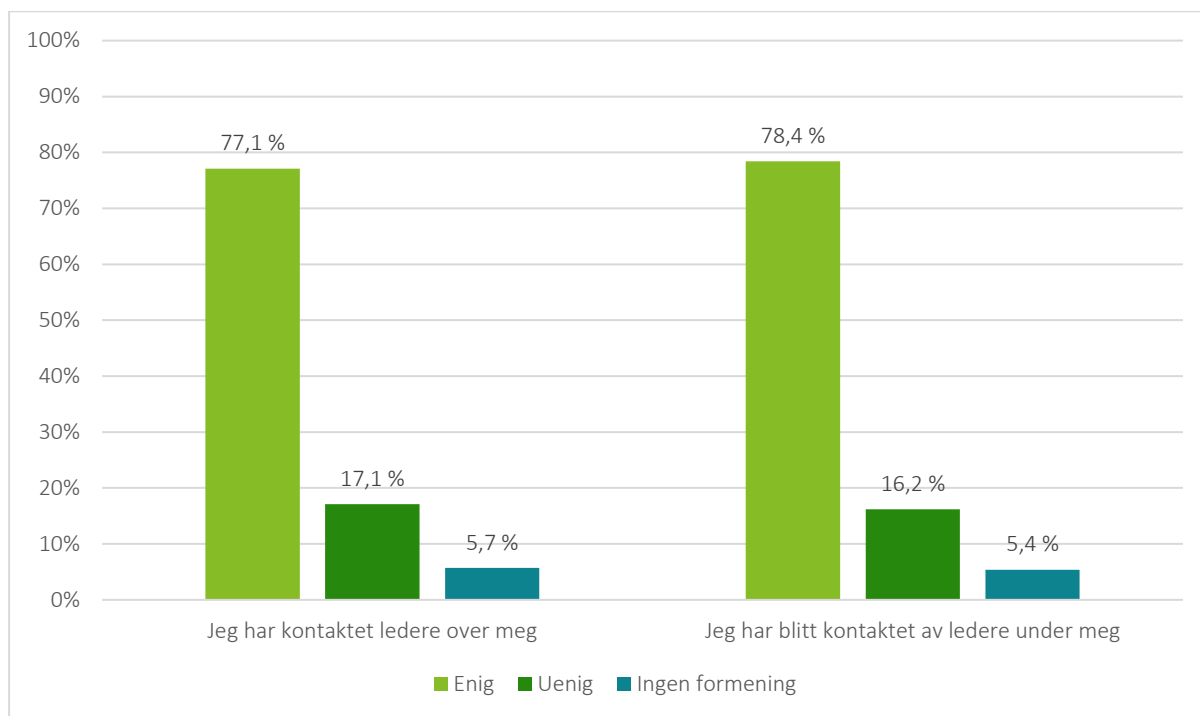
I intervju opplyses det at kommunen opererer med et føre-var-prinsipp på løfting av saker, der det oppfordres til å løfte saken til nærmeste leder ved den minste tvil. Dette er også forankret i lederavtalene der det under lederens forpliktelser blir vist til at lederen skal avklare alle saker som er av overordnet eller prinsipiell betydning med kommunedirektøren/direktør, i henhold til føre-var-prinsippet.

Kommunedirektør forteller i intervju at det er viktig å skape et klima for å stille spørsmål i alle tilfeller der den enkelte leder er i tvil om den har myndighet til å håndtere en sak, slik at saker av prinsipiell eller overordnet betydning blir løftet. Kommunedirektør viser til at det er viktig å jobbe med å sikre en felles forståelse av kommuneloven, sikre tilgang til juridisk kompetanse og rådgivning, og å skape en organisasjon som er preget av refleksjon rundt de beslutninger man tar som leder.

I spørreundersøkelsen ble lederne i administrasjonen stilt spørsmål om hvorvidt de hadde kontaktet ledere over seg for å avklare sin myndighet eller fullmakter i en sak eller i et område, samt hvorvidt de selv hadde blitt kontaktet av ledere under seg (for dem det var aktuelt for).

På spørsmål om man som leder hadde kontaktet ledere over seg for å avklare egen myndighet og fullmakter, svarte cirka 77 % (cirka 135 ledere) at de hadde gjort dette, mens cirka 17 % (cirka 30 ledere) svarte at de ikke hadde gjort dette. Tilsvarende svarte cirka 78 % (cirka 58 ledere) av lederne at de selv har blitt kontaktet av ledere under seg som ønsket en avklaring om egen myndighet og fullmakter i en sak, mens cirka 16 % (cirka 12 ledere) ikke hadde opplevd dette. Den samlede svarfordelingen på spørsmålene går frem av figuren under:

Figur 13: Jeg har kontaktet ledere under meg (N=175)/opplevd å bli kontaktet av ledere under meg (N=74) for å avklare mine/deres myndighet eller fullmakter i en sak eller på et område.



Alle lederne som svarte at de hadde kontaktet eller blitt kontaktet av ledere under seg for å avklare myndighet eller fullmakter i en sak eller på et område, fikk muligheten til å svare mer utfyllende om hva dette gjaldt, i åpent svarfelt. 62 ledere som selv hadde kontakt andre ledere svarte på spørsmålet, samt 32 av lederne som hadde blitt kontaktet av ledere under seg.

Blant ledere som selv hadde kontakt leder over seg for å avklare myndighet og fullmakter, viser mange til at de ønsket å drøfte en spesifikk sak med sin leder ettersom de var i tvil om saken lå innenfor rammene av deres beslutningsmyndighet, og at de da vurderte det som bedre å spørre enn å fatte en beslutning uten å rådføre seg. Enkelte viser også til at det å drøfte saker med leder ofte vil være viktig som forankring av beslutninger, og at det i mange tilfeller uansett vil være naturlig å ha dialog med lederen sin om en del sakstyper og spørsmål. En annen årsak til at ledere tar kontakt med leder over seg, blir opplyst å være at mange kontakter ledere over seg for å avklare fullmakter og myndighet når de er nye i stillingen og har særlig behov for ekstra veiledning. Disse funnene kan tyde på at det er en føre-var kultur i kommunen, der saker løftes til leder om det er tvil om de kan ta en beslutning selv.

I åpne svarfelt blir det også vist til at det i noen tilfeller og saker er uklare skiller mellom ulike nivåer (for eksempel i spesielle saker knyttet til utvikling eller arbeid på tvers av enheter i organisasjonen). Det blir vist til at det i slike situasjoner ikke alltid er åpenbart ut fra fullmaktsreglementer eller bestemmelser hvem som har myndighet til å fatte beslutninger. Det blir også nevnt av flere at det kan være vanskelig å utarbeide fullmaktsbestemmelser som fungerer i absolutt alle situasjoner, og at det i en del tilfeller alltid vil være behov for lederstøtte og avklaringer mellom ulike ledernivåer.

5.3.6 utfordringer med fullmaktsbestemmelser og -praksis

Fullmaktsbestemmelser som byråkratisk hindring

Det kommer fram i intervju at det kan være en utfordring at organiseringen av fullmakter og delegering i stor grad er silobasert, samtidig som tjenesteområdene i økende grad samarbeider om å levere tjenester til innbyggerne. Når systemene er silobaserte og det i praksis blir jobbet på tvers, kan det dukke opp utfordringer relatert til både myndighet til beslutningstaking og budsjettfullmakter. Det blir beskrevet som et dilemma at organiseringen og reglementene er silobaserte fordi dette på den ene siden er nødvendig for å plassere myndighet og fullmakter et sted, samtidig som det begrenser muligheten for kreativt samarbeid på tvers. Det blir pekt på at når fullmaktsystemet styrer lederne mot siloene, blir det ofte selvforsterkende og kan begrense kommunen til å ikke klare å realisere potensialet i tjenestene og finne gode løsninger for innbyggerne.

På tross av utfordringene som kommer med silobaserte fullmaktsbestemmelser, forteller økonomidirektør i intervju at det hittil har vært forholdsvis enkelt å gjøre avklaringer med aktuelle tjenesteområder fortløpende om hvem som har ansvar og myndighet innenfor de ulike saker, fordi mange av de sentrale beslutningstakerne har en god dialog seg imellom. Kommunedirektør opplyser i intervju at prosjekter på tvers av tjenesteområder benyttes som et verktøy for å bryte med siloene og underbygge en kultur for å samarbeide på tvers av tjenesteområder for å sikre best mulig tjenesteyting og tjenestekvalitet til innbyggerne. Et eksempel på dette er et pågående pilotprosjekt på samfinansiering av tiltak der investeringer kan gjennomføres og budsjettmidler disponeres på tvers av tjenesteområder.

Ulike forventninger til involvering av politisk nivå

Det uttrykkes i intervju at en mangelfull forventningsavklaring mellom politikere og administrasjon etter kommunesammenslåingen i 2020, kan ha ført til at det råder ulike oppfatninger rundt hvordan man skal vurdere hvilke saker som er prinsipielle og ikke. Kommunedirektør forteller i intervju at han opplever at den politiske delen av mindre kommuner (eksempelvis Hurum og Røyken) ofte har vært vant til å være mer involvert i enkeltsaker enn hva som ofte er tilfellet i større kommuner (som gamle Asker), der politikerne i større grad arbeider med de strategiske og langsiktige prioriteringene for hvordan kommunen skal utvikles, og administrasjonen utfører sitt arbeid i samsvar med disse prioriteringene. Ved sammenslåingen av de tre gamle kommunene opplever kommunedirektøren at det til en viss grad har oppstått et ulikt syn på detaljering og styring, der det er ulike forventninger i ledende politiske organer om graden av politisk styring av og involvering i administrasjonens dag-til-dag arbeid.

Områder med særlige utfordringer når det gjelder fullmaktsbestemmelser

Kommunedirektør forteller i intervju at eierstyring er det mest krevende området i kommunen med hensyn til fullmakter, delegering og styring. Asker kommune eier om lag 20 selskap til en verdi av flere hundre millioner kroner, som igjen forvalter større verdier. Ifølge kommunedirektøren har administrasjonen ingen direkte styringslinje for disse selskapene. Administrasjonen fungerer som sekretariat for selskapene, mens beslutningsmyndigheten ligger til ulike politiske utvalg. Om det er uenigheter om større veivalg i selskapene er det ikke alltid klart hvem som har fullmakter til å regulere dem. Kommunedirektør uttrykker derfor at det er ønskelig med tydeligere avklaring av og bedre rutiner for hvordan styringsaksen i eierstyringen i Asker kommune skal fungere.

5.4 Vurdering

På bakgrunn av de opplysninger som fremkommer i spørreundersøkelse og intervju, er det revisjonens vurdering at delegerte fullmakter i Asker kommune i forholdsvis stor grad blir opplevd å fungere som forutsatt, og at ansvar og oppgaver som er fordelt til ulike ledere i organisasjonen for det meste blir ivaretatt i samsvar med delegert myndighet.

Samtidig kommer det i forvaltningsrevisjonen frem opplysninger som indikerer at det i noen tilfeller likevel hender at ledere går utover de fullmakter de har fått delegert, og gjennomfører oppgaver de ikke har myndighet til å gjennomføre, istedenfor å løfte opp disse tilfellene slik at de kan løses på riktig nivå eller i riktig enhet. For å sikre at antallet slike tilfeller er så lavt som mulig, mener revisjonen at Asker kommune må jobbe videre med å sikre at gjeldende fullmaktsbestemmelser er kjente og tydelige for samtlige ledere i organisasjonen, herunder tydeliggjøre hva som er grensene for den enkeltes fullmakter, hvilke saker og spørsmål som er av en slik karakter at de må løftes til nivået over for vurdering og hva man som leder skal gjøre dersom man er i tvil om man har myndighet til å håndtere en sak, jf. føre-var-prinsippet som er nedfelt i styrende dokumenter.

6 Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen viser at Asker kommune har etablert et system for å sikre en tydelig delegering av roller, ansvar og oppgaver mellom kommunens fire ledernivåer, med utgangspunkt i den myndighet kommuneadministrasjonen har fått delegert fra kommunestyret som kommunens øverste styrende organ. Gjennom kommunedirektørens delegeringsreglement, utarbeidelse av oppdragsbrev fra kommunedirektør til virksomhetene, virksomhetsplaner som besvarer oppdragsbrev, lederavtaler som forplikter de ulike lederne til oppfølging av definerte mål og ambisjoner i oppdragsbrev og virksomhetsplaner, samt støtteverktøy som KF Delegering, har kommunen etter revisjonens vurdering i hovedsak sikret at det er tydelig definert hvilke roller ulike ledere i organisasjonen har, og hvilket ansvar som følger med disse rollene.

Videre viser forvaltningsrevisjonen at ledere i Asker kommune i forholdsvis stor grad vurderer at delegering av ansvar og oppgaver i kommunen fungerer som forutsatt, og at det er tydelig hvilken myndighet de har til å fatte beslutninger og vedtak, samt utføre oppgaver og arbeid. Blant annet kommer det i forvaltningsrevisjonen frem at fullmaktsbestemmelsene i Asker kommune blir opplevd å være tydelige av de fleste lederne, og at lederne for det meste vurderer at bestemmelsene også er enkle å etterleve. På bakgrunn av de funnene som kommer frem i forvaltningsrevisjonen, er det revisjonens vurdering at ansvar og oppgaver som er fordelt til ulike ledere i organisasjonen for det meste blir ivaretatt i samsvar med delegert myndighet.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at ikke alle ledere fullt ut er kjent med hva som er deres rolle ansvar og myndighet, og flere ledere opplever at lederavtalene ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å avklare hvilke fullmakter og rammer som gjelder for deres arbeid, eller hvilke forventninger som stilles til dem og de mål og tiltak de er forpliktet til å følge opp. I tillegg viser forvaltningsrevisjonen at det de siste tre årene ikke er inngått lederavtaler med samtlige ledere. For hvert år i perioden fra 2020-2022, oppgir et mindre antall ledere at de ikke har hatt skriftlig lederavtale. Revisjonen vil peke på at det at ledere forstår sitt ansvar og sin myndighet og godt kjent med hvilke oppgaver de har ansvar for å gjennomføre, er et viktig internkontrolltiltak for å sikre at sentrale aktiviteter i virksomheten blir utført riktig og at risikoen for svikt, feil eller mangler reduseres til et akseptabelt nivå.

Selv om svar i spørreundersøkelsen viser at de fleste ledere vurderer at fullmaktsbestemmelsene er enkle å etterleve, kommer det i forvaltningsrevisjonen frem opplysninger som indikerer at det i noen tilfeller likevel hender at ledere går utover de fullmakter de har fått delegert, og gjennomfører oppgaver de ikke har myndighet til å gjennomføre, istedenfor å løfte opp disse tilfellene slik at de kan løses på riktig nivå eller i riktig enhet. For å sikre at antallet slike tilfeller er så lavt som mulig, mener revisjonen at Asker kommune må jobbe videre med å sikre at gjeldende fullmaktsbestemmelser er kjente og tydelige for samtlige ledere i organisasjonen, herunder tydeliggjøre hva som er grensene for den enkeltes fullmakter, hvilke saker og spørsmål som er av en slik karakter at de må løftes til nivået over for vurdering og hva man som leder skal gjøre dersom man er i tvil om man har myndighet til å håndtere en sak, jf. føre-var-prinsippet som er nedfelt i styrende dokumenter.

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

1. Sikrer at gjeldende fullmaktsbestemmelser er kjente og tydelige for samtlige ledere i organisasjonen, herunder hva som er grensene for den enkeltes fullmakter og hvilke saker/spørsmål som skal løftes opp til høyere ledernivå.
2. Sikrer at det årlig blir utarbeidet skriftlig lederavtale for samtlige ledere (jf. interne rutiner), og at lederavtalene i tilstrekkelig grad hjelper den enkelte leder med å forstå rammene og betingelsene for sin rolle.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Notat



Til: Kontrollutvalget i Asker kommune

Fra: Kommunedirektør Lars Bjerke

Kopi: Direktør Økonomi, Randi Sandli
Direktør Organisasjon, Lars Joakim Tveit

Asker 17.10.2022

Høringsuttalelse til forvaltningsrevisjon Asker kommune – Fullmakter og delegering

Asker kommune har mottatt rapport om forvaltningsrevisjon av fullmakter og delegering i Asker kommune, utarbeidet av Deloitte i oktober 2022 på oppdrag fra kontrollutvalget.

Kommunedirektøren takker for en grundig og godt utarbeidet rapport som gir Asker kommune gode råd og innspill til videre arbeid med sin forvaltning og organisering.

Kommunedirektøren vil fremheve at systemet for delegering av ansvar og myndighet er todelt:

- Delegeringsreglementet gir generelle føringer for fordeling av ansvar og myndighet i organisasjonen, og hovedpunktene fra reglementet er gjengitt i lederavtalene.
- Når det gjelder hvem som er bemyndiget til og ansvarlig for å utøve offentlig myndighet på vegne av Asker kommune, fremgår dette av KF Delegering. Her er ansvar og myndighet i henhold til ulike lover og forskrifter fordelt på ulike virksomheter og politiske utvalg mv.

Kommunedirektøren konstaterer at rapporten har konkludert med totalt to anbefalinger.

Disse anbefalingene er listet opp punktvis (i kursiv) under og kommenteres fortløpende:

- 1) Sikrer at gjeldende fullmaktsbestemmelser er kjente og tydelige for samtlige ledere i organisasjonen, herunder hva som er grensene for den enkeltes fullmakter og hvilke saker/spørsmål som skal løftes opp til høyere ledernivå.*

Som det fremkommer av rapporten, mener revisjonen at kommunen gjennom sitt system for delegering av fullmakter i hovedsak har sikret en tydelig delegering av roller, ansvar og oppgaver, som bidrar til at de fleste lederne i organisasjonen er godt kjent med hvilke roller og fullmakter de har, hvilket ansvar som følger med rollene, og hvor grensene for egen myndighet går.

Delegeringsreglementet og lederavtalene er viktige styringsverktøy, og må etter kommunedirektørens vurdering, sees i tett sammenheng med KF Delegering for å få en helhetsoversikt.

Dagens lederavtaler har en generell grunnutforming og kan tilpasses den enkelte leder. Kommunedirektøren vil gjøre en vurdering av dagens maler for lederavtaler i lys av anbefalingene i denne revisjonen, samt anbefalinger fra «Forvaltningsrevisjon internkontroll» (juli 2022). Samtidig vil kommunedirektøren påpeke at det er en balanse mellom hva som bør være skrevet direkte i lederavtaler og hva det bør henvises til andre steder, blant annet med tanke på vedlikehold av informasjon.

Som det også fremkommer av rapporten vil kommunedirektøren understreke at lederavtalene må sees i nær sammenheng med øvrige styringsdokumenter som virksomhetsplanen og ordningen med systematisk lederdialog. Virksomhetsplanen inngår som et vedlegg til lederavtalen, og gir en konkret oversikt over den enkelte virksomhets mål, oppdrag og tiltak. Alle virksomhetsplaner utarbeides i Framsikt, som er kommunens digitale system for virksomhetsstyring.

Et annet viktig verktøy er opplæring. Som det fremkommer av rapporten, er det også ulikt i hvilken grad den enkelte leder har fått tilstrekkelig opplæring. Asker kommune ser behovet for å strukturere og systematisere opplæringen på en bedre måte, og er allerede i gang med et arbeid i regi av HR for å kartlegge «ansattreisen» og «lederreisen» med tanke på behov for opplæring, i tett samarbeid med relevante fagmiljøer.

2) Sikrer at det årlig blir utarbeidet skriftlig lederavtale for samtlige ledere (jf. interne rutiner), og at lederavtalene i tilstrekkelig grad hjelper den enkelte leder med å forstå rammene og betingelsene for sin rolle.

Gjennomgangen av dokumentasjon i sak-/arkivsystemet viser at det for 2022 er inngått lederavtaler for 319 ledere, av totalt ca. 350 ledere. Dette betyr at det er inngått lederavtaler for totalt ca. 91 prosent av lederne.

Kommunedirektøren er tilfreds med at majoriteten av lederne har inngått lederavtale. Samtidig erkjenner kommunedirektøren at det ikke er signerte lederavtaler for samtlige ledere, og vil etablere en kontroll for å sikre at dette følges opp tettere i årene som kommer.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Kommuneloven

Av kommuneloven § 13-1 andre ledd går det frem at

«Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir.»

Videre går det av § 13-1 sjettede ledd frem at

«Et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.»

Kommuneloven kapittel 25 inneholder bestemmelser knyttet til kommunens internkontroll. Av § 25-1 fremgår følgende:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

Det er flere anerkjente rammeverk som skildrer grunnprinsipper for god internkontroll. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen¹¹. Hovedelementene i COSO-modellen er felles for flere av de ulike rammeverkene for internkontroll. De viktigste elementene er:

- kontrollmiljø, herunder fordeling av roller, ansvar og myndighet
- risikovurdering
- kontrollaktiviteter
- kommunikasjon og informasjon
- oppfølging fra ledelsen

Et velfungerende kontrollmiljø, med en tydelig fordeling av roller, ansvar og myndighet og som er kjent blant og forstått av organisasjonens ledere og medarbeidere, er en vesentlig komponent for å sikre god internkontroll. At ledere forstår sitt ansvar og sin myndighet, samt at medarbeidere er godt kjent med hvilke oppgaver de har ansvar for å gjennomføre, er viktig for å sikre at sentrale aktiviteter i virksomheten blir utført riktig og at risikoen for svikt, feil eller mangler reduseres til akseptabelt nivå.

Den sentrale posisjonen kontrollmiljø, herunder tydelighet i roller, ansvar, myndighet og oppgaver, har i rammeverk for internkontroll, reflekterer også noen grunnleggende konsepter ved internkontroll som prosess. Dels reflekterer det at internkontrollen handler om å sikre god ivaretagelse av oppgaver og aktiviteter (og at internkontrollen ikke er et mål i seg selv), og dels reflekterer den at internkontroll igangsettes og gjennomføres av mennesker. Internkontroll omfatter følgelig ikke bare håndbøker, systemer og skjemaer, men også mennesker og de handlingene de utfører på alle nivå i organisasjonen for å ivareta god styring og oppgaveløsning.

Kommunale styringsdokument og vedtak

Kommunedirektørs ansvar og myndighet

Av reglement for delegering og innstilling for Asker kommune, vedtatt av kommunestyret 15. oktober 2019 i sak 19/14, går følgende frem om kommunedirektørens ansvar og myndighet:

¹¹ COSO: Internal Control - Integrated Framework (2013)

«Kommunedirektør skal lede den samlede kommunale administrasjonen, innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret gir, jf. kommuneloven § 13-1 andre ledd.»

Videre går det frem av reglementet at kommunedirektør med hjemmel i kommuneloven § 13-1 har følgende generalfullmakt:

«Kommunedirektør har myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, så langt det ikke framgår av lov eller vedtak at kommunestyret selv skal fatte vedtak i saken, eller kommunestyret er pålagt ved lov eller selv har vedtatt å legge myndigheten til et annet organ.

Dersom kommunedirektør vurderer at en sak er av prinsipiell betydning, skal den legges fram for formannskap eller hovedutvalg til avgjørelse.

Hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruksjer eller tidligere praksis.»

Av reglementet følger det at kommunedirektør har det løpende personalansvaret for den enkelte medarbeider, med mindre noe annet følger av lov, jf. kommuneloven § 13-1 siste ledd. Kommunedirektør har også delegert myndighet til å beslutte antall og type stillinger innenfor alle tjenesteområder, innenfor vedtatt budsjett.

Videredelegering av fullmakter

COSO-modellen, et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll, fremhever viktigheten av et velfungerende kontrollmiljø. Et godt kontrollmiljø kjennetegnes av at roller, ansvar og myndighet er tydelig fordelt, gjort kjent blant og forstått av organisasjonens ledere og medarbeidere. At ledere forstår sitt ansvar og sin myndighet, samt at medarbeidere er godt kjent med hvilke oppgaver de har ansvar for å gjennomføre, er viktig for å sikre at sentrale aktiviteter i virksomheten blir utført riktig og at risikoen for svikt, feil eller mangler reduseres til akseptabelt nivå.

Kommuneloven forplikter kommunedirektøren til å utarbeide en beskrivelse av virksomhetens organisering for å sikre en god internkontroll. Tydelig skriftlig delegering av fullmakter vil være en vesentlig måte å bidra til at en slik beskrivelse foreligger, og vil være viktig for å skape klarhet når det gjelder roller og ansvar.

Ifølge kommunedirektørens delegeringsreglement i Asker kommune skal all delegering av fullmakter skje skriftlig. Dette kommer frem av de grunnleggende prinsippene for delegering som er beskrevet i reglementet.

Oppdragsbrev

I kommunedirektørens delegeringsreglement¹² kommer det frem at kommunedirektøren har ansvar for å utarbeide årlige oppdragsbrev:

«Etter at kommunens handlingsprogram er vedtatt i desember, utarbeider kommunedirektøren et oppdragsbrev til alle virksomhetene. I oppdragsbrevet får virksomhetene tildelt økonomiske rammer, mål og andre føringer for tjenesteproduksjonen.»

Kommuneloven krever også at kommunedirektøren skal sørge for en god internkontroll¹³, noe som blant annet innebærer at det skal utarbeides en beskrivelse av virksomhetens mål. Oppdragsbrevene er et verktøy for å kommunisere og forplikte virksomhetene til mål som kommunen skal jobbe mot. Gjennom oppdragsbrevet blir målene fordelt videre til virksomhetene. Det skal i virksomhetsplan for hver enkelt virksomhet defineres konkrete tiltak som sikrer måloppnåelse og gjennomføring av oppdrag. Det er en grunnleggende filosofi at virksomhetene forpliktes på mål, men har frihet på tiltak.

Lederavtaler

I kommunedirektørens delegeringsreglement i Asker kommune fremgår det at:

«Kommunedirektøren inngår lederavtale med den enkelte virksomhetsleder. I tillegg inngår virksomhetsleder lederavtaler med sine avdelingsledere. Lederavtalene skal avklare forventninger og forplikte lederne på gjennomføring av mål og tiltak innenfor de rammer og fullmakter som er gitt.»

Videre sier reglementet at:

«Virksomhetsleder skal som hovedregel delegerer ansvar for personal, økonomi og fag videre til avdelingsledere. Den enkelte avdelingsleders ansvar og myndighet fremgår av lederavtale inngått med egen virksomhetsleder.»

¹² Under punkt 4: prinsipper for styring og ledelse

¹³ Kommuneloven §25-1

For oppvekst, som er det eneste tjenesteområdet med kommunalsjefer, spesifiseres det at kommunalsjefenes ansvar og myndighet skal konkretiseres i vedlegg til lederavtalene mellom *direktør for oppvekst og kommunalsjefene*.¹⁴

Lederavtaler kan også inngå i kommunedirektørens ansvar for internkontroll. Ifølge kommuneloven¹⁵ er det kommunedirektørens ansvar for at det er en systematisk internkontroll som er tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Internkontrollen skal ifølge kommuneloven «*dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig*».

COSO-modellen, fremhever både fordeling av roller, ansvar og myndighet, samt viktigheten av kommunikasjon og informasjon for å skape en god internkontroll. At ledere forstår sitt ansvar og sin myndighet, samt at medarbeidere er godt kjent med hvilke oppgaver de har ansvar for å gjennomføre, er viktig for å sikre at sentrale aktiviteter i virksomheten blir utført riktig og at risikoen for svikt, feil eller mangler reduseres til akseptabelt nivå. Lederavtaler kan fungere som et verktøy for å skape en klarhet i hvilket ansvar og myndighet som er knyttet til ulike roller, samt å kommunisere dette på en tydelig måte.

Tilsyn og kontroll

Kommuneloven § 25-1 forplikter kommunedirektøren til å avdekke og å følge opp avvik og risiko for avvik, som en del av ansvaret for å ivareta internkontroll. Rammeverket for internkontroll, COSO, nevner kontrollaktiviteter og oppfølging fra ledelsen som to viktige elementer i internkontrollen. Asker kommunes reglement for delegering og innstilling, kommunedirektørens delegeringsreglement og økonomireglementet forplikter dessuten ulike nivåer til å gjennomføre kontroll av at myndighet utøves i samsvar med delegerede fullmakter, eksempelvis gjennom rapportering.

I kommunedirektørens delegeringsreglement kommer det fram at det er den som delegerer myndighet som har ansvar for å kontrollere den det er delegert til:

«Den som delegerer myndighet har ansvar for hvordan den man gir fullmakten til anvender den delegerte myndigheten. Den som delegerer har derfor tilsyns- og kontrollansvar, og kan gi instruksjoner med hensyn til utøvelsen av den delegerte myndigheten.»

Denne kontrollen skal foregå ved at den som har fått delegert myndighet skal rapportere til det organet som har delegert myndigheten. Siden det er kommunestyret som delegerer generalfullmakt til kommunedirektør, er det dermed dette organet kommunedirektøren skal rapportere til om utøvelse av egen myndighet. I kommunedirektørens lederavtale forpliktet han til å sikre god rapportering og tilbakemelding om resultatoppgjør og oppfølging av politiske vedtak. Det står videre at kommunedirektøren skal rapportere månedlig, halvårlig og årlig, og det presiseres at det i årsrapporten skal rapporteres på resultater knyttet til handlingsprogrammet.

Kommunedirektørens delegeringsreglement i Asker kommune understreker viktigheten av kontroll flere steder. Kontrollen med at ledere ikke går ut over sin delegerte myndighet og de rammer og forutsetninger myndigheten skal utøves innenfor, beskrives gjennomgående både som en rett, men også som et ansvar og en plikt. Internkontroll beskrives videre som et lederansvar:

«Lederansvaret omfatter både å sikre stabil drift gjennom gode systemer, rutiner og kontroll, samt å bidra til utvikling og innovasjon.»

Dette lederansvaret strekker seg over begge fullmakt- og ledernivåer:

«Begge fullmaktsnivåer har ansvar for internkontroll. Kommunedirektøren og direktørene (fullmaktsnivå 1) har ansvar for at internkontrollen fungerer tilfredsstillende i alle deler av organisasjonen, samt å følge opp at myndighet delegert til fullmaktsnivå 2 blir forsvarlig ivaretatt. Virksomhetslederne og avdelingslederne (fullmaktsnivå 2) har ansvar for internkontrollen i egen virksomhet, samt å følge opp at den myndigheten som er delegert fra kommunedirektøren blir forsvarlig ivaretatt.»

Videre viser kommunedirektørens delegeringsreglement til at det skal være rutiner og årshjul for å rapportere på kontroll av delegert myndighet:

Virksomhetsleder rapporterer til kommunedirektøren om forvaltning av delegert myndighet, samt oppfølging av rammestyringen og målstyringen i henhold til kommunens årshjul og rutiner for dette.

¹⁴ Kommer frem av vedlegget til kommunedirektørens delegeringsreglement.

¹⁵ Kommuneloven §25-1

Av reglement for delegering og innstilling for Asker kommune, vedtatt av kommunestyret 15. oktober 2019 i sak 19/14, går følgende frem om kommunedirektørens ansvar og myndighet:

«Kommunedirektør skal lede den samlede kommunale administrasjonen, innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg kommunestyret gir, jf. kommuneloven § 13-1 andre ledd.»

Av delegeringsreglement, lederavtaler mv. går det frem at den enkelte ledere i Asker kommune har ansvar og myndighet til å løse oppgaver og følge opp politiske vedtak innenfor sine områder, jf. de fullmakter som er delegert.

Videre går det frem av reglementet at kommunedirektør med hjemmel i kommuneloven § 13-1 har en generalfullmakt som begrenser seg til saker som *ikke* er av prinsipiell betydning:

«Kommunedirektør har myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, så langt det ikke framgår av lov eller vedtak at kommunestyret selv skal fatte vedtak i saken, eller kommunestyret er pålagt ved lov eller selv har vedtatt å legge myndigheten til et annet organ.

Dersom kommunedirektør vurderer at en sak er av prinsipiell betydning, skal den legges fram for formannskap eller hovedutvalg til avgjørelse.»

Reglement for delegering og innstilling gir følgende beskrivelse av hvordan det skal vurderes hvorvidt om en sak er av prinsipiell betydning eller ikke:

«Hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruks eller tidligere praksis.»

Tilsvarende bestemmelser gjelder for de øvrige ledernivåene i kommune, jf. bestemmelser i delegeringsreglement og lederavtaler.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven). LOV-1992-09-25-107

Dokumenter fra kommunen

- Asker kommune: Reglement for delegering og innstilling. Vedtatt av kommunestyret 15.10.2019, sak 19/14.
- Asker kommune: Kommunedirektørens delegeringsreglement. Reglement for intern delegering og utøvelse av ansvar og myndighet i Asker kommune. Vedtatt av kommunedirektøren 19.11.2019.
- Asker kommune: Økonomireglement. Vedtatt av kommunestyret 3.3.2020, sak 10/20.
- Asker kommune: Handlingsprogram 2022-2025.
- Asker kommune: Planstrategi 2020-2024.
- Asker kommune: Kommuneplan for Asker 2020-2032. Samfunnsdelen. Vedtatt av kommunestyret 9.6.2020.
- Asker kommune: Oppdragsbrev fra kommunedirektør 2021.
- Asker kommune: Oppdragsbrev fra kommunedirektør 2022.
- Asker kommune: Lederavtale for kommunedirektøren 2021.
- Asker kommune: Lederavtale for kommunedirektøren 2022.
- Asker kommune: Mal for lederavtale direktører 2022.
- Asker kommune: Mal for lederavtale virksomhetsledere 2022.
- Asker kommune: Mal for lederavtale avdelingsledere 2022.

Andre kilder

- COSO: Internal Control - Integrated Framework (2013)



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE 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 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2022 Deloitte AS