

Rapport

SKIPTVET

18.01.2024

Forvaltningsrevisjon

Saksforberedelser og opp- følging av politiske vedtak

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Mandat for forvaltningsrevisjonen	3
3	Fremgangsmåte	4
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	4
3.2	Om revisjonskriterier	4
3.3	Revisjonsmetoder	5
4	Saksforberedelser av politiske saker	7
4.1	Revisjonskriterier	7
4.2	Datagrunnlag	9
4.2.1	Politisk og administrativ organisering	9
4.2.2	Styringverktøy knyttet til saksforberedelser	10
4.2.3	Delegering og fordeling av oppgaver	12
4.2.4	Sikring av det faktiske og juridiske grunnlaget	13
4.2.5	Rutiner for å sikre habilitet	14
4.3	Vurderinger	16
4.3.1	Styringverktøy knyttet til saksforberedelser	16
4.3.2	Delegering og fordeling av oppgaver	16
4.3.3	Sikring av det faktiske og juridiske grunnlaget	16
4.3.4	Rutiner for å sikre habilitet	17
4.4	Konklusjon og anbefalinger	17
5	Oppfølging av politiske saker	18
5.1	Revisjonskriterier	18
5.2	Datagrunnlag	19
5.2.1	Oversikt over vedtak som krever oppfølging	19
5.2.2	Formaliserte rutiner for vedtakshåndtering	19
5.2.3	Systemer for å melde ifra om vedtak som ikke kan iverksettes	22
5.2.4	Rutiner for å rapportere til kommunestyret på iverksettelsen av vedtak	22
5.3	Vurderinger	24
5.3.1	Oversikt over vedtak	24
5.3.2	Formaliserte rutiner for vedtakshåndtering	24
5.3.3	Systemer for å melde ifra om vedtak som ikke kan iverksettes	24
5.3.4	Rutiner for å rapportere til kommunestyret på iverksettelsen av vedtak	24
5.4	Konklusjon og anbefalinger	25
6	Kilder og litteratur	26
7	Vedlegg	27
7.1	Utleddning av revisjonskriterier	27
7.2	Kommunedirektørens uttalelse	32

1 SAMMENDRAG

Revisjonens fremgangsmåte

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt kommunens arbeid med saksforberedelser og oppfølging av politiske vedtak.

Revisjonskriteriene i rapporten bygger på kommunelovens bestemmelser om kommunedirektørens ansvar for internkontrollen, utredningsplikten i politiske saker, lovens bestemmelser om iverksettelse av politiske vedtak og om rapportering til kommunestyret på gjennomføringen av vedtak.

Undersøkelsene dreier seg om tre problemstillinger:

Problemstilling 1:

Har kommunen et system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse?

Problemstilling 2:

Er det etablert systemer for å følge opp politiske vedtak?

For å svare ut problemstillingene har vi gjennomgått de delene av kommunens planverk og styringsdokumenter som omhandler saksforberedelser og oppfølging av politiske vedtak. Dette omfatter for eksempel rutiner for saksbehandling og rutiner for saksbehandleres dokumenthåndtering. Det er gjennomført fire intervjuer, herunder med kommunedirektør, kommunalsjef Oppvekst, kommunalsjef Samfunn og rådgiver Plan. I tillegg har revisjonen innhentet opplysninger gjennom en spørreundersøkelse til de faste medlemmene i kommunestyret.

Revisjonens konklusjoner og anbefalinger

For problemstilling 1 er vår konklusjon at kommunen i all hovedsak har et system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker. Kommunens styringsverktøy knyttet til arbeidet med saksforberedelser er tilfredsstillende, men er i en implementeringsfase. Kommunen har også de nødvendige systemer for delegering og fordeling av oppgaver. Her er det også nye rutiner som skal implementeres. Det er tilstrekkelige rutiner knyttet til å sikre det faktiske og juridiske grunnlaget i saksfremlegg. Kommunens rutiner for å sikre habilitet danner ikke et tilstrekkelig grunnlag for å sikre habilitet i arbeidet med saksforberedelser.

For problemstilling 2 er vår konklusjon at kommunen har en systematisk oppfølging av politiske vedtak, forutsatt at viktige, nye rutiner blir implementert. Det er utarbeidet systemer for å sikre at administrasjonen har oversikt over vedtak som skal følges opp. Kommunen har etablert rutiner som dekker alle faser av vedtakshåndteringen. Kommunen har også rutiner og praksis for tilbakerapportering til politisk nivå, men det er rom for å etablere mer hensiktsmessige rutiner for den løpende tilbakerapporteringen på enkeltsaker.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger:

- fullføre implementeringen av nye rutiner knyttet til alle faser i arbeidet med saksforberedelser
- vurdere å gjøre oversikten over politiske vedtak tilgjengelige for politikerne
- sørge for at saksfremleggene inneholder flere alternativer
- etablere rutiner for å sikre habiliteten i arbeidet med saksforberedelser

- fullføre implementeringen av en samlet oversikt over politiske vedtak
- etablere skriftlige rutiner for hvordan administrasjonen skal kommunisere til politisk nivå om saker som ikke kan iverksettes.
- rapportere til politisk nivå om oppfølgingen av enkeltsaker

2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF¹, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kommunestyret i Skiptvet kommune i sak 21/131 (14. desember 2021).

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget i sak 23/27 1. juni 2023.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet august – november 2023. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill til prosjektplan og revisjonskriterier er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data/fakta underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 05.01.2024 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av vedlegg i kapittel 7.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Kjetil Ramsdal og Casper Støten. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 18. januar 2024

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Kjetil Ramsdal (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

¹ NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Har kommunen et system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker?

Problemstilling 2: Blir politiske vedtak fulgt opp på en systematisk måte?

Kommuneloven § 13-1 tredje ledd lyder: «Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak».

Revisjonen har under problemstilling 1 undersøkt arbeidet med saksforberedelser. Vi har undersøkt i hvilken grad kommunen har etablert et system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker. Det innebærer en undersøkelse av om faktiske og juridiske forhold ved saker blir tilstrekkelig utredet før behandling i kommunestyret, og om det gjøres vurderinger i hver sak om hvilket omfang utredningene skal ha. Her har vi undersøkt hvordan dette arbeidet er strukturert med hensyn til ansvarsfordeling og styringsverktøy knyttet til saksforberedelser. På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling har vi også undersøkt ressursituasjonen i politisk sekretariat, og hvilke rutiner kommunen har for å sikre habilitet i saksutredningsarbeidet.

I problemstilling 2 har vi undersøkt om kommunen har fulgt lovens bestemmelser om oppfølging av politiske vedtak. Kommunelovens § 13-1, fjerde ledd sier at «Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte». Dette innebærer at kommunen bør kunne dokumentere at det er satt på plass en internkontroll på området (gjennom for eksempel reglementer, rutinebeskrivelser og/eller bruk av elektroniske verktøy m.m.) som er tilpasset kommunens størrelse, egenart og risikoforhold.

Revisjonen har kontrollert om kommunen har tilstrekkelige systemer for å sikre at politiske vedtak følges opp. Herunder om kommunen har systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging, for å melde fra til politisk nivå om vedtak som ikke kan iverksettes, og om det for øvrig foreligger formaliserte rutiner for vedtakshåndtering. Vi har også undersøkt om administrasjonen har utarbeidet løsninger for å holde oversikt over progresjonen i oppfølgingen av de enkelte vedtak, for eksempel i form av en tidsplan for fremdrift, og om det rapporteres tilstrekkelig på oppfølgingen av vedtak til kommunestyret.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Utleddningen av revisjonskriteriene står i kapittel 4.1 og 5.1.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelse

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er rutinene for internkontroll og for saksbehandling i Skiptvet kommune, samt årsmeldinger og tertialrapporter fra 2021-2022 vært sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen. I tillegg har vi hentet inn dokumentasjon tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 6.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført 4 intervjuer:

- Kommunedirektør
- Kommunalsjef Oppvekst
- Kommunalsjef Samfunn
- Rådgiver Plan

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

Av de fire vi har intervjuet er det to som har tiltrådt nåværende stilling i løpet av 2023. Det dreier seg om kommunedirektøren og kommunalsjef for Samfunn. Sistnevnte kom fra tilsvarende stilling i et mindre omfattende område i kommunen, og ble kommunalsjef på det nyopprettede kommunalområdet Samfunn. Kommunalsjef Oppvekst og Rådgiver plan har begge være i sine stillinger i mer enn fem år. Revisjonen har i samråd med kontaktperson valgt å intervju disse fire fordi de er mye involvert i arbeidet med å forberede saker til politisk behandling, formidle vedtak til administrasjonen, iverksette vedtak og rapportere tilbake til politisk nivå. Det dreier seg både om selve saksbehandlingen men også om utarbeidelsen av rutiner og andre føringer for dette arbeidet.

Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse med de som var medlemmer av kommunestyret i perioden 2019-2023. Det er kommunestyret som har det øverste politiske ansvaret for kommunens arbeid. Vi har ønsket å undersøke om erfaringene med saksforberedelser og iverksetting av vedtak er i samsvar med erfaringene administrasjonen gir uttrykk for. Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av det nettbaserte spørreundersøkelsesverktøyet Questback. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i perioden september – oktober, i forbindelse og i etterkant av konstitueringen av nytt kommunestyre og oppdateringen av medlemslistene for epost-utsendelser til kommunestyret. Revisjonen fikk besvarelser fra 10 respondenter av 21 faste medlemmer av kommunestyret, det vil si en svarprosent på under 50%. Dette er en for lav andel besvarelser til at besvarelsene kan brukes som statistiske opplysninger. Vi vil derfor kun omtale antallet besvarelser og ikke prosentandel, når vi omtaler svarene i undersøkelsen.

4 SAKSFORBEREDELSE AV POLITISKE SAKER

4.1 Revisjonskriterier

Kildene til revisjonskriterier oppsummeres i kap. 7.

I kommunelovens § 13-1, tredje ledd heter det at «Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å fatte et vedtak».

I forarbeidene til loven vektlegges det at loven i større grad enn i tidligere kommunelov bør tydeliggjøre at kommunedirektørens utredninger må bygge på faktiske opplysninger i tillegg til å være i tråd med lovverket (Prop. 46 L (2017-2018)). I proposisjonens avsnitt som omhandler kommunedirektørens utredningsplikt står det følgende:

«Tredje ledd fastslår kommunedirektørens utredningsplikt. Dette er en videreføring av dagens bestemmelse, men med en noe nærmere presisering enn dagens lov. Saker som legges fram for folkevalgte organer, skal, som tidligere, være forsvarlig utredet. Bestemmelsen presiserer nå at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Utredningen skal derfor inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Hvor omfattende denne utredningsplikten er, vil bero på en konkret vurdering av den aktuelle saks omfang, kompleksitet, tidsaspekt og så videre.»

Kommuneloven § 25-1 sier at kommuner 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. Blant annet skal kommunedirektøren ha nødvendige rutiner og prosedyrer, jf. § 25-1 tredje ledd bokstav b.

I Helsedirektoratets «Veileder for saksbehandling» fra 2016 heter det at:

«Kravet om saksbehandlers habilitet skal ivareta befolkningens tillit til forvaltningens vurderinger og avgjørelser. Habilitetskravet innebærer at personer som har en særlig personlig tilknytning til saken eller dens parter, ikke skal delta i behandlingen av den» (s. 27).

Forvaltningslovens bestemmelser om ugildhet (inhabilitet) legger grunnlaget for en normativ vurdering av kommunens arbeid med å sikre saksbehandlers habilitet, herunder:

- rutiner for å sikre saksbehandlers habilitet (§ 6)
- rutiner for å fatte foreløpige avgjørelser (§ 7)
- rutiner for hvordan habilitetsspørsmål skal avgjøres (§8)
- rutiner for å oppnevne stedfortreder (§ 9).

Kommunelovens § 13-3 om inhabilitet for ansatte i kommunen lyder som følger:

«Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i kommunens og fylkeskommunens administrasjon, med de særreglene som følger av denne paragrafen.

Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en ansatt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.»

Revisjonskriterier for problemstilling 1:

Har kommunen et system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker?

Kommunen skal sørge for forsvarlig saksforberedelse av politiske saker, herunder

- styringsverktøy knyttet til saksforberedelser (sak/arkivsystem, mal for saksfremlegg)
- systematisk fordeling av oppgaver
- at utredningene gir faktisk og juridisk grunnlag for å treffe vedtak
- rutiner for å sikre habilitet ved fordeling av saker til saksbehandler

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Politisk og administrativ organisering

Etter en omorganisering i første kvartal 2023 består den administrative organisasjonen i Skiptvet kommune av kommunedirektør, sentraladministrasjonen og tre kommunalområder. Sentraladministrasjonen består av funksjonene økonomi, personal, regnskap, lønn, arkiv og IT. De tre kommunalområdene er Samfunn, Helse og mestring og Oppvekst. Kommunedirektørens ledergruppe består av kommunedirektør, økonomisjef, personalsjef og de tre kommunalsjefene.



Figur 1: Organisasjonskart - kommunalområdene

Tabell 1: Virksomhetene i de tre kommunalområdene

Samfunn	Helse og Mestring	Oppvekst
Plan, landbruk og miljø	Institusjon	Skole
Eiendom og prosjekt	Tjenester til hjemmeboende	Barnehage
Kultur, frivillighet og næring		Tverrfaglige tjenester

Politisk er Skiptvet kommune organisert etter formannskapsmodellen, hvor kommunestyret har delegert myndighet til utvalg og råd. I alt 12 politiske organer er oppført med protokollført møtevirksomhet i løpet av 2023 (se Tabell 1). Eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og ungdomsrådet er rådgivende organer, mens de øvrige er delegert myndighet for sine oppgaver som beskrevet i delegeringsreglementet.

Utvalg	Møtesekretær ³
Kommunestyret	Kommunalsjef samfunn
Formannskapet	Kommunalsjef samfunn
Hovedutvalg Plan, landbruk og teknikk	Virksomhetsleder Plan, landbruk og miljø
Hovedutvalg Helse, kultur og frivillighet	Kommunalsjef Helse og mestring
Hovedutvalg Oppvekst	Kommunalsjef Oppvekst
Administrasjonsutvalget	Personalsjef
Arbeidsmiljøutvalget	Personalsjef
Folkehelseråd	Kultursjef /folkehelsekoordinator

³ Møtesekretær er den som er registrert i Acos møtemodul som Servicebruker og som er dokumentansvarlig for det gjeldende møtet. Gjelder for møtene i løpet av 2023.

Rådet for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne	Kommunalsjef Helse og mestring
Underutvalg for kulturvern og muséer	Kultursjef
Ungdomsrådet	Virksomhetsleder Tverrfaglige tjenester
Valgstyret	Valgansvarlig / Kommunalsjef Samfunn

Tabell 2: Møtesekretærene / dokumentansvarlige fordelt på råd og utvalg. I enkelte utvalg har ulike personer hatt rollen som dokumentansvarlige.

4.2.2 Styringverktøy knyttet til saksforberedelser

Kommunen har en «Rutine for politisk saksbehandling», som retter seg mot saksbehandlere som skriver politiske saker. Her etableres fullført saksbehandling som arbeidsform. Det vil si at:

- En sak presenteres med forslag til løsning i så fullført form at det folkevalgte organ kun har tilbake å godta eller forkaste forslaget, eller velge mellom ulike alternativer.
- Saksbehandlingen skal inneholde all informasjon – slik at konklusjoner trekkes på et samordnet grunnlag. Saksbehandler har dermed rett og plikt til å innhente informasjon og synspunkter/vurderinger fra alle relevante ledd i og utenfor organisasjonen. (s. 1).

Rutinen beskriver 13 trinn i fremgangsmåten for saksbehandlingen av politiske saker.

Forberedelser:

1. Sakene fordeles enten fra arkivet eller fra direktør/virksomhetsleder til saksbehandler.
2. Det vurderes om saksbehandler er rette vedkommende og at dette eventuelt avklares med overordnede. Det heter at: «Saksbehandler tilhører normalt den virksomheten/kommuneområdet som er sterkest involvert i saksområdet» (s. 1), men at det i tvilstilfeller må avklares med andre aktuelle virksomheter eller med kommunedirektør hvem som skal behandle saken.
3. Omfanget av utredningen skal vurderes, herunder alternativer, i samråd med ledere når det er aktuelt. Alle relevante forhold skal vurderes, blant annet om hvilke medsaksbehandlere som skal engasjeres. Det understrekes også at «De samlede konsekvenser for kommunen er viktigere enn faglige særinteresser i avveining».
4. Når omfanget er kjent, skal saksbehandler levere en skisse til kommunalsjef for hvordan saksgangen og framdriften vil bli. Disse opplysningene legges tilgjengelig for administrasjonen i et Teams-rom som heter «Politiske saker».
5. Oppnevning av og samarbeid med medsaksbehandlere. Grunnlaget skal være et behov for deres kompetanse, et brukerperspektiv internt i kommunen, representere gjennomførende virksomhet eller for å ivareta et behov for samordning. Medsaksbehandlerens ansvar er begrenset til den delen av saksframlegget som er «relevant for den funksjonen medsaksbehandleren skal ivareta» (s. 2).
6. Det skal innhentes de nødvendige uttalelser der det er angitt i særlov, samt til de rådgivende politiske utvalgene (Eldrerådet, Rådet for personer med funksjonsnedsettelse og Ungdomsråd).

Saksframlegget:

7. «Saksbehandler utarbeider utkast til saksframstilling. Saksbehandler har et selvstendig ansvar for utredning, og hvem som er saksbehandler skal fremgå (gis av sakssystemet). Hvem som har vært medsaksbehandlere skal også fremgå. Det skal også fremgå av saken hvilke organ som skal behandle saken, ved behov også hvorfor. Det er kommunedirektørens samlede vur-

dering, ikke saksbehandlerens, som skal beskrives som grunnlag for politiske vedtak. Saksframleggets innhold skal være klarert med medsaksbehandlere, virksomhetsleder og kommunalsjef før det sendes kommunedirektør innen kunngjort frist. Oversendelse gjøres ved bruk av Websak+» (s.2).

8. Saker som skal til politisk behandling kvalitetssikres av kommunedirektøren før den behandles i «første behandlingsledd». Da skal det blant annet sikres at saken er faglig forsvarlig utredet, at det er budsjettdekning i økonomiske saker, at innstillingen ikke strider mot tidligere vedtak, regler eller normer. Det skal sikres at reglene for fullført saksbehandling er ivaretatt. Saksbehandler gjennomgår endringer og merknader i WebSak+.

Politisk behandling

Dersom behandlingen i folkevalgt organ resulterer i et vedtak som pålegger ny eller utfyllende utredning, sendes saken tilbake til saksbehandler som da følger rutinen fra pkt. 1.

Hvis saksframlegget vedtas som det er, har saksbehandler ansvar for gjennomføring og for eventuelt å formidle vedtaket til rette person/organ. «Dersom saksbehandler eller andre mener at vedtak kan være ulovlige eller bygge på bristende forutsetninger skal kommunedirektøren orienteres om dette» (s. 3).

Forhold som skal omtales særskilt i saksframlegget

Rutinen beskriver tre områder som skal omtales særskilt i saksframlegget: økonomi, miljø og folkehelse. For hvert av disse temaene er det en sjekkliste på seks relativt detaljerte punkter som også er lagt inn i malen for saksframlegg, og som saksbehandler skal vurdere om det er relevant å avklare⁴:

Forhold som skal vurderes avklart i saksframlegget	Økonomi	Miljø	Folkehelse
	Investeringsutgift med angivelse av usikkerhet	Naturmangfold	Sosial bærekraft
	Kapitalutgifter (renter og avdrag)	Vannmiljø	Universell utforming
	Virkning på driftsutgifter og driftsinntekter	Jordvern	Sikkerhet og skadeforebygging
	Økonomisk risiko	Klimagassutslipp	Fremme sunne livsvaner
	Bevilgning og finansiering	Energiforbruk og -produksjon	Luftkvalitet og støy
	Effekt av styringsdokumenter	Klimatilpasning	Ivareta barns rettigheter

Tabell 3: Forhold som skal vurderes avklart i saksframlegget

Kommunens saksbehandlingssystemer – Acos WebSak+, Møte+ og Teams

Kommunen har siden 2014 benyttet Acos WebSak + (heretter benevnt som WebSak) til saksbehandling. Møte+ benyttes i arbeidet med å utarbeide innkallinger, sakslister, protokoller, påføring av vedtak, med mere. Møte+ er en skyløsning som ble tatt i bruk i 2022.

⁴ Revisjonen har ikke hatt tilgang til Acos Websak+, så vi har ikke kontrollert innholdet i denne malen.

Systemet beskrives i utgangspunktet som godt, men det påpekes av flere av de vi har snakket med at det er enkelte funksjoner som har et potensiale for forbedringer, for eksempel at systemet ikke er kompatibilitet med andre tekstbehandlingsprogrammer. Rådgiver Plan fortalte at den viktigste endringen fra det systemet som ble brukt tidligere er at nå er det mer tydelig hvordan saksfremleggene skal utformes.

Administrasjonen bruker også maler som er utarbeidet av statlige organer, for eksempel for skolenes og barnehagenes tilstandsrapporter til kommunestyret og i forbindelse med de ulike fasene i utarbeidelsen av reguleringsplaner.

Teams brukes også som verktøy i forbindelse med saksforberedelser. Ifølge kommunens redegjørelse datert 4. september 2023 heter det at «Skiptvet kommunes ledergruppe har i perioden fra 01.01.2021 til 01.03.2023 benyttet delt fil «Politiske saker» som arbeidsdokument for utarbeiding, behandling og oppfølging av politiske saker. Dokumentet har inneholdt kommunedirektørens forslag til politiske saker samt bestilte saker fra politisk ledelse og kommunestyret. Dokumentet inneholdt ikke status for vedtaksoppfølging.»

I løpet av revisjonsperioden ble Teams-verktøyet videreutviklet slik at det også inneholder status for vedtaksoppfølgingen. Den omtales i det videre som styringsportalen.

4.2.3 Delegering og fordeling av oppgaver

Kommunen har en «Rutine for opprettelse av innkalling, saksliste og protokoll til råd, utvalg og politiske møter». Her gjøres det rede for oppgave- og ansvarsfordelingen mellom fagleder for politisk sekretariat og møtesekretærer. Rutinen beskriver trinnvis gjennomføring og aktiviteter knyttet til:

- oppretting av møter i fagsystem og innkalling av representanter i Outlook
- planlegging av møtet:
 - Dette presenteres i 10 trinn som blant annet skal sørge for at møteinnkallingen inneholder de riktige saksdokumenter og er tilgjengelig på kommunens hjemmeside.
- i møtet:
 - Dette presenteres i 3 trinn som blant annet skal sikre at protokollen blir riktig ført og at den blir godkjent i møtet.
- etter behandling i HU/FS/KS/RÅD⁵:
 - Her presenteres 7 trinn for å sikre at protokollen er kvalitetssikret av ordfører, arkivert, tilgjengeliggjort på kommunens nettside og at eventuelle feil rettes opp.

Kommunedirektør forteller at når det blir klart at det skal utarbeides et saksfremlegg, fordeles ansvaret for enkeltsaker til fagområdene som er involvert. Han forteller også at fordelingen av saker diskuteres i kommunedirektørens ledergruppe. Den videre fordelingen nedover i organisasjonen skjer ved interne møter i kommunalområdene.

Det fremkommer av kapittelet om økonomi i rutine for politisk saksbehandling at det skal «som hovedregel være en medsaksbehandler fra økonomi som skriver eller kvalitetssikrer avsnitt om økonomiske konsekvenser».

Kommunalsjef Samfunn fortalte at samarbeid internt i organisasjonen i mange tilfeller kan forbedre saksforberedelsen. Hun opplyser at etableringen av en portal i Teams skal bidra til å forbedre oversikten

⁵ Hovedutvalg, formannskap, kommunestyre og rådene (Eldreråd, ungdomsråd, råd for

over hvilke saker som er under utredning. Hun mener at det bør diskuteres mer i forkant av at saksutredningene ferdigstilles.

4.2.4 Sikring av det faktiske og juridiske grunnlaget

«Rutine for politisk saksbehandling» plasserer det overordnede ansvaret for å sikre det faktiske og juridiske grunnlaget i saksfremlegget hos kommunedirektør. Han skal sørge for dette som en del av kvalitetssikringen som gjøres før det endelige saksfremlegget går til politisk behandling.

Kommunedirektøren mener at kommunen kan bli bedre til å forberede arbeidet med det faktiske og juridiske grunnlaget for de mer komplekse sakene. Han viste til at det ofte har vært slik at det kun blir fremmet ett forslag til vedtak, også i saker der det kunne vært hensiktsmessig med flere alternativer. Kommunedirektøren sier at det er viktig å bli enige om internt i kommunen hva som er god saksforberedelse. Det innebærer at det både arbeides med rutiner og maler og at de som skriver sakene utvikler en felles forståelse for hvordan et godt saksfremlegg skal skrives. Kommunedirektør viste i denne sammenheng til en politisk sak om en vannledning i kommunen hvor en mer fullstendig utredning av alternativene ville ha gitt politikerne mer kunnskap om konsekvensene av den løsningen de valgte.

Kommunalsjef Oppvekst mener at saksutredningene generelt gir et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Ofte har sakene lovgivningen som utgangspunkt, for eksempel når det gjelder budsjetter, årsmeldinger og så videre. Han oppfatter selve saksbehandlingen som god, og at den vanligvis gir et godt grunnlag for å treffe vedtak. Han fortalte at kommunen ofte involverer aktuelle fagpersoner, tillitsvalgte, og eventuelt brukere. Han la til at prosessen har endret seg til det bedre ved at kommunedirektør nå er involvert på et tidligere stadium i utformingen av saksutredningene, i forkant av den formelle godkjenningen.

Kommunalsjef Samfunn ga uttrykk for at hun opplever at kommunen i dag ikke er gode nok på å vise fram flere alternativer.

Rådgiver plan fortalte om en sak hvor man hadde en prosess for å avklare om det hadde vært gjort en juridisk rett behandling i kommunen. Dette var en klagebehandling etter rullering av en reguleringsplan. Etter klagebehandlingen vedtok politisk nivå å ikke ta klagen til følge. Da er forvaltningsloven slik, forklarte han, at saksbehandlingen sendes til statsforvalter, som så skal undersøke om det har vært gjort en juridisk rett behandling. Statsforvalter konkluderte da med at saksfremlegget ikke var tydelig nok til at kommunestyret kunne ta en tydelig beslutning. Kommunen viser også til eksempel på at Statsforvalter i forbindelse med klagesaksbehandling av en plansak har pekt på svakheter i kommunens saksfremlegg.

Tilbakemeldinger på kvaliteten på utredningene

Det fremkommer fra intervjuene at administrasjonen får tilbakemeldinger fra politisk nivå relativt regelmessig. Tilbakemeldingene dreier seg noen ganger om at saksforberedelsen har vært god, andre ganger om at man har levert sent med hensyn til å få sakene distribuert i tide før møter. I noen typer saker, som for eksempel i byggesaker og reguleringsplansaker har politisk nivå etterlyst mer grunnlag. I disse sakene kan det bli diskusjoner om det er hensiktsmessig å utrede flere alternativer. Når administrasjonen fremmer et forslag, kan det komme spørsmål om administrasjonen har utredet alle sider ved saken.

I spørreundersøkelsen til medlemmene i forrige kommunestyre svarer 8 av 10 at de er delvis enig eller helt enig på utsagnet: «Saksutredningene som fremlegges for kommunestyret gir et godt grunnlag for å fatte politiske vedtak».

På spørsmål om «Administrasjonen utreder ulike alternativer i saker der det er aktuelt», svarer 1 helt uenig, 6 delvis uenig og 3 svarer delvis enig.

På spørsmål om det er noe de vil legge til eller utdype har vi fått fire svar.

- Saker kan ofte komme sent. Spesielt til hovedutvalgsmøter
- Er blitt betydelig bedre etter skifte av kommunedirektør
- Lite tydelighet om konsekvenser av vedtak
- Det er blitt mye bedre med ny kommunedirektør, men savner ofte ulike alternativer og konsekvenser.

Ressurssituasjonen i politisk sekretariat

Politisk sekretariat er ikke å finne i delegeringsreglement. Kommunalsjef Samfunn fortalte i intervju at kommunen tidligere har hatt lite ressurser knyttet til politisk sekretariat, men at man har gjort tiltak for å styrke denne.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har vi fått en redegjørelse fra kommunen⁶. Her heter det at: «I 2023 har Skiptvet kommune styrket politisk sekretariat og internkontrollarbeidet med ett årsverk. Kommunedirektøren har derfor iverksatt flere tiltak for å styrke arbeidet i politisk sekretariat og implementering av internkontrollsystemet Samsvar».

Det fremkommer fra intervjuer at kommunalsjef Samfunn nå fungerer som sekretær for formannskap og kommunestyre. Dette er oppgaver som normalt tilligger fagleder internkontroll og politisk sekretariat, men uforutsette omstendigheter har gjort at oppgavene midlertidig har blitt videreført av kommunalsjefen. Kommunalsjefen fortalte at disse oppgavene inkluderer sekretærbistand i møter, utarbeidelse av protokoll og videreformidling av vedtak til riktig instans/parter. Det innebærer også et ansvar for å holde oversikt over at de politiske vedtakene blir gjennomført. Hun la til at Servicekontoret bistår med bevertning og generering og utsendelse av møteinnkalling.

4.2.5 Rutiner for å sikre habilitet

I «Etske retningslinjer gjeldende for politikere, ansatte og oppdragsgivere i Skiptvet kommune» beskrives blant annet reglene for habilitet. Disse reglene kommer i tre kategorier: gaver, oppmerksomhet m.v., interessekonflikter og opplysningsplikt. Med hensyn til gaver, oppmerksomhet m.v. skal «kommunens representanter unngå fordeler av en art som gir personlig vinning eller kan være egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelse eller tiltak» (s. 2).

Ved potensielle interessekonflikter etableres et prinsipp om at «dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for eller for øvrig deltar i behandlingen av, drøftes dette med nærmeste leder» (s. 3). Det påpekes at dette strekker seg utover habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven.

Opplysningsplikten innebærer at ansatte skal opplyse om annet lønnet arbeid og at næringsvirksomhet som ansatte eier selv eller er engasjert i skal opplyses om og journalføres i elektronisk personalmappe (s. 3).

Kommunedirektør fortalte også at når det er en høy generell bevissthet på dette i kommunen. Temaet er også høyt på prioriteringslista i forbindelse med politikeropplæringen, fortalte han. Han la til at når det

⁶ Se 5.2.1 for redegjørelsen i sin helhet.

gjelder planavdelingen, så har saksbehandlerne et høyt bevissthetsnivå knyttet til habilitet og at dette var noe av det første kommunedirektøren ville sikre seg at var på plass da han begynte i stillingen.

4.3 Vurderinger

4.3.1 Styringverktøy knyttet til saksforberedelser

Det er kommunedirektør som har det overordnede ansvaret, og kravene til saksutredninger er presisert i forarbeidene til den nye kommuneloven. Kommunen skal ha nødvendige rutiner som sikrer at utredninger bygger på et faktisk og rettslig grunnlag. Utredningene skal inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum, samtidig som at det juridiske grunnlaget skal være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Det skal gjøres konkrete vurderinger av sakens omfang. En grunnleggende forutsetning for å ivareta dette arbeidet er at kommunen har nødvendige rutiner og prosedyrer.

Kommunen har en rutine knyttet til fremgangsmåten for politisk saksbehandling som etter vår vurdering er grundig. Rutinen har en trinnvis beskrivelse av fremgangsmåten for å sørge for en god saksbehandling. I forkant av utarbeidelsen av saksutredningen skal blant annet omfanget av utredningen og eventuelle alternativer vurderes av den oppnevnte saksbehandler. Det skal også vurderes om andre saksbehandlere skal involveres i arbeidet. Rutinen inneholder også krav til innarbeidelse av relevante opplysninger knyttet til økonomi, miljø og folkehelse. Det mener revisjonen er positivt.

Utredningene blir kvalitetssikret slik at utredningenes lovlighet, faglige forsvarlighet, økonomiske inndekning godkjennes av kommunedirektør før de går til politisk behandling. Revisjonen vurderer at dette bidrar til å redusere risikoen for mangler i saksfremleggene.

Imidlertid er det i intervjuene gitt uttrykk for at enkelte tekniske utfordringer og noe manglende funksjonalitet i de elektroniske saksbehandlingssystemene.

Administrasjonen har utarbeidet en oversikt (styringsportalen i Teams) over vedtak og opplysninger om fremdrift i saksbehandlingen. Denne er tilgjengelig for administrasjonen og det er gitt uttrykk for at skal gjøres tilgjengelig for politikerne.

Kommunens styringverktøy knyttet til arbeidet med saksforberedelser er slik vi vurderer det i all hovedsak tilfredsstillende. Samtidig er kommunen i en fase hvor det er sentrale rutiner skal implementeres i organisasjonen.

4.3.2 Delegering og fordeling av oppgaver

Vår gjennomgang har vist at rutinen for politisk saksbehandling beskriver arbeidsfordelingen fra en sak tildeles en saksbehandler til endelig godkjenning av kommunedirektør. Fordelingen av ansvaret for enkeltsaker er også et tema i kommunedirektørens ledergruppemøter.

Kommunen har tatt i bruk styringsportalen i Teams for å ha oversikt over hvilke saker som er under utredning. Det er revisjonens vurdering at kommunen har nødvendige systemer for delegering og fordeling av oppgaver.

4.3.3 Sikring av det faktiske og juridiske grunnlaget

Revisjonens gjennomgang viser at kommunen har rutiner som ivaretar det juridiske og faktiske grunnlaget for saksfremlegg.

Imidlertid mener kommunedirektør at kommunen kan bli bedre til å forberede arbeidet med det faktiske og juridiske grunnlaget for de mer komplekse sakene. Han mener at det i enkelte saker kunne vært hensiktsmessig med flere alternativer.

Kommunen har hatt en sak hvor Statsforvalter konkluderte med at saksfremlegget var tydelig nok til å kunne ta en beslutning. I fakta fremkommer det også at det i noen typer saker, for eksempel byggesaker, har det politiske nivået etterlyst mer grunnlag.

Revisjonen ser på det som positivt at kommunen har etablert rutiner for når kommunedirektør skal involveres i saksbehandlingen frem mot et saksfremlegg.

Det er revisjonens vurdering at selv om kommunen har rutiner for å sikre det faktiske og juridiske grunnlaget i saksfremlegg så er det risiko for at noen typer saker ikke utredes grundig nok.

4.3.4 Rutiner for å sikre habilitet

De etiske retningslinjene omtaler ikke hvordan habilitet skal sikres i utarbeidelsen av saksfremlegg. Det er heller ikke beskrevet en fremgangsmåte for kommunedirektør å føre kontroll av habiliteten for den enkelte saksbehandler. En tydeligere beskrevet fremgangsmåte for dette vil etter vår vurdering være avgjørende for å styrke tilliten både hos politisk nivå og befolkningen generelt.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens konklusjon at kommunen i all hovedsak har et system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker. Kommunens styringsverktøy knyttet til arbeidet med saksforberedelser er tilfredsstillende, men er i en implementeringsfase. Kommunen har også de nødvendige systemer for delegering og fordeling av oppgaver. Her er det også nye rutiner som skal implementeres. Det er tilstrekkelige rutiner knyttet til å sikre det faktiske og juridiske grunnlaget i saksfremlegg. Men vi vurderer at rutinene burde sikre at saksfremleggene inneholder flere alternativer slik at politikerne har bedre beslutningsgrunnlag. Kommunens rutiner for å sikre habilitet danner ikke et tilstrekkelig grunnlag for å sikre habilitet i arbeidet med saksforberedelser.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- fullføre implementeringen av nye rutiner knyttet til alle faser i arbeidet med saksforberedelser
- vurdere å gjøre oversikten over politiske vedtak tilgjengelige for politikerne
- sørge for at saksfremleggene inneholder flere alternativer
- etablere rutiner for å sikre habiliteten i arbeidet med saksforberedelser

5 OPPFØLGING AV POLITISKE SAKER

Problemstilling 2: Blir politiske vedtak fulgt opp på en systematisk måte?

5.1 Revisjonskriterier

Problemstilling 2 knytter seg til iverksettelsen av politiske vedtak, nærmere bestemt systemene kommunen har etablert for å sikre dette.

I kommunelovens § 13-1, fjerde ledd står det at «Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte».

Ifølge kommuneloven § 25-1 skal kommunen ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Den skal dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig, jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav d.

Ifølge veilederen «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll», utgitt av KS, er en av hensiktene med den nye bestemmelsen i kommuneloven om kommunedirektørens internkontroll at den skal «bidra til at kommunestyrets og fylkestingets politikk blir gjennomført...» (KS, 2020, s.12).

Revisjonskriterier for problemstilling 2:

Blir politiske vedtak fulgt opp på en systematisk måte?

Kommunen skal sørge for en systematisk oppfølging av politiske vedtak, herunder

- Systemer for å holde oversikt over vedtak
- Formaliserte rutiner for vedtakshåndtering
- Systemer for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes
- Formaliserte rutiner for å rapportere til kommunestyret på gjennomføringen av vedtak

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Oversikt over vedtak som krever oppfølging

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har vi fått en redegjørelse fra kommunen. Her heter det at:

«Skiptvet kommune anskaffet i 2022 internkontrollsystemet Samsvar, levert av Sikri⁷. Kommunedirektøren har fra anskaffelse prioritert implementering av internkontrollsystemet i kommunens virksomheter, og det er en målsetting at systemet skal være et nyttig og effektivt verktøy for de ansatte innen 2023».

Det heter videre at:

«I 2023 har Skiptvet kommune styrket politisk sekretariat og internkontrollarbeidet med ett årsverk. Kommunedirektøren har derfor iverksatt flere tiltak for å styrke arbeidet i politisk sekretariat og implementering av internkontrollsystemet Samsvar. Rutine for saksbehandling er rullert, og det er opprettet nye rutiner for «saksbehandling av politiske saker», «opprettelse av innkalling, saksliste og protokoll til råd, utvalg og politiske møter» samt «oppfølging av politiske vedtak». Det kan legges til at politiske bestillinger og verbalvedtak følger samme rutine som vedtak fattet i politiske organ. Utvikling av ny styringsportal har vært og er avgjørende for at rutinene skal fungere tilfredsstillende. Styringsportalen inneholder data og informasjon om kommunens:

- Eierposisjoner
- Vertskommunesamarbeid og andre råd og samarbeid
- Forvaltningsrevisjon og tilsyn
- Politiske saker til behandling
- Oppfølging og status politiske vedtak

Styringsportalen er et verktøy for kommunedirektøren, ledergruppen og politisk sekretariat. Innen 2023 er det også planlagt å gjøre portalen tilgjengelig for politisk ledelse.»

Ifølge delegasjonsreglementet har kommunedirektøren det overordnede ansvaret for at alle politiske vedtak blir fulgt opp. Kommunalsjef Samfunn har ansvar for politisk sekretariat.

Kommunalsjef Samfunn opplyser at kommunen nylig har tatt i bruk en portal i Teams for å holde oversikt over saker som krever oppfølging, kalt styringsportalen. Denne skal ivareta oversikt over eierskap, tilsyn og oppfølging av politiske vedtak. Kommunens ambisjon har vært å implementere det nye systemet i løpet høsten 2023, slik at administrasjonen kan få bedre oversikt over vedtak og saker og rapporterer til politisk nivå i større grad enn før.

5.2.2 Formaliserte rutiner for vedtakshåndtering

«Rutine for saksbehandling», som er oppdatert i 2015 og 2022, og godkjent av Styringsgruppa i Acos WebSak+ beskriver «rutinene for saksbehandling i det elektroniske saksbehandlingssystemet WebSak+. Rutinene skal gi saksbehandlere, ledere og arkivet en generell rettleiding i det daglige arbeid med sak- og dokumentbehandling. Dokumentet beskriver ansvar og oppgaver knyttet til ulike roller i Skiptvet kommune».

⁷ Sikri – Programvarehus som leverer systemer innen internkontroll, kvalitet, saksbehandlings- og arkiveringssystemer til offentlig sektor i Norge og Norden.

Rutinen innbefatter følgende temaer:

1. Formål
2. Målgruppe
3. Generell dokumentflyt i WebSak
4. WebSak Fokus / WebSak+
5. Begrepsforklaringer
6. Rollebeskrivelser
7. Tips & triks
8. Viktig om bruk av Word, Excel og PowerPoint
9. Bruk av sakstyper
10. Generelle rutiner for saksbehandling i Fokus
11. Spesielle rutiner for ledere
12. Diverse nyttige systemfunksjoner

Det er først og fremst prosessene i fagsystemene som er beskrevet i denne rutinen. For den konkrete håndteringen av politiske vedtak er det særlig punktene som dreier seg om de spesielle rutinene for ledere (punkt 11.), og særlig rutinene for godkjenning av journalposter, som er vesentlige. Nedenfor er denne rutinen gjengitt.

11.2 Godkjenning av journalposter

Saksbehandling i Fokus foregår elektronisk og journalposter som krever godkjenning sendes til ansvarlig leder i form av en elektronisk oppgave av type Til godkjenning. Leder vil finne alle journalposter som er klar til godkjenning i kurven Mottatte oppgaver.

Aktivitet: Godkjenne journalposten elektronisk før ferdigstillelse eller ekspedering.

Ansvarlig: Leder

Tidspunkt: Ved mottatt oppgave

1. Velg journalposten som skal godkjennes fra kurven Til godkjenning
2. Les eventuelle merknader og gjør deg kjent med innholdet i hoveddokumentet og i eventuelle vedlegg.
3. Foreta eventuelle endringer i saksdokument dersom dette er nødvendig. (Endringer vil automatisk lagres i ny versjon av saksdokumentet og den nyeste versjonen vil alltid være aktiv versjon).
4. Behandle oppgaven med et av følgende alternativer:

Ikke godkjent

Benyttes for å gi tilbakemelding til forrige ledd om at det må gjøres korrigeringer før leder kan godkjenne journalposten. Mottaker av Returoppgaven: Oppgaven returneres automatisk til forrige ledd i saksgangen, men mottaker kan overstyres.

Videresendt for godkjenning

Benyttes for å videresende til neste ledd i saksgang for godkjenning. Mottaker av Videresendt for godkjenning-oppgaven: Neste ledd i godkjenningsrutinen.

Godkjent

Benyttes når journalposten er godkjent og skal sendes til ekspedering. Mottaker av Godkjent-oppgaven: Som hovedregel er saksbehandler mottaker av oppgaven. Dersom lederen ikke er tilgjengelig, godkjenner stedfortreder.

Tabell 4: Godkjenning av journalposter, fra Rutine for saksbehandling

I «Rutine for oppfølging av politiske vedtak» legges det opp til at styringsportalen skal benyttes til å registrere alle politiske vedtak. Både rutinen og styringsportalen er etablert i løpet av høsten 2023. Implementeringen av en praksis som bygger på rutinen og styringsportalen har det vært for tidlig for revisjonen å kartlegge på en hensiktsmessig måte. Det fremkommer fra intervjuer at implementeringen ikke er ferdigstilt på revisjonstidspunktet.

Det første trinnet i rutinen for oppfølging av politiske vedtak omhandler registreringen av vedtak. Møtesekretær i hovedutvalg, formannskap og kommunestyre skal registrere alle sider ved vedtaket. Vedtakene skal registreres på en ansvarlig saksbehandler og kommuneområde, og ved tvil skal dette avklares med kommunedirektør. Opplysningene som skal registreres under «politiske vedtak» er:

- Tittel, saksnavn
- Politisk saksnummer og Websak+
- Navn politisk organ
- Møtedato, Vedtak
- Ansvarlig saksbehandler
- Ansvarlig kommuneområde

Som trinn 2 i registreringen skal kommunedirektør legge inn eventuelle bestillinger fra politisk ledelse i styringsportalen under «politiske vedtak».

«Rutine for oppfølging av politiske vedtak» er som nevnt for ny til å være fullt ut implementert. I etterkant av de trinnene som gjelder for registrering av politiske vedtak er det rutiner for oppfølgingen av vedtakene. Disse er fordelt mellom fire ansvarlige instanser: Kommunedirektør, ansvarlig saksbehandler, kommunalsjef og politisk sekretariat. Gangen i saksbehandlingen skal ifølge rutinen være som følger:

Kommunedirektør går gjennom fattede vedtak og gjør de nødvendige tolkningene av disse, og påser at kommunalområdene følger opp. Saksbehandler skal vurdere om det er faktiske eller rettslige forhold som har betydning for vedtaket og melde fra om dette til leder, som påser at kommunedirektør varsles. Dersom det foreligger slike forhold skal kommunedirektør videreformidle dette til det folkevalgte organet. Kommunisme har ansvaret for å oppdatere status for saken i styringsportalen. Politisk sekretariat oppretter faner i styringsportalen for hvert kalenderår.

Alle vi har snakket med gav uttrykk for at de kjenner de skriftlige rutinene for vedtakshåndtering, men at rutinene er relativt nye og ikke fullt ut implementerte.

Kommunalsjef Oppvekst fortalte at kommunen tidligere i liten grad har hatt skriftlige rutiner å jobbe etter, men at det har blitt utarbeidet rutiner i den senere tid. Han la til at det vil hjelpe veldig å ha en klar saksgang med rutiner for oppfølging av sakene, slik at man får kontrollert at vedtakene har blitt gjennomført.

Kommunalsjef Samfunn fortalte at informasjon om vedtakene hentes fra møteprotokollen. I tillegg deltar ofte kommunalsjefer i de politiske møtene. Politisk sekretariat har som oppgave å følge opp at vedtakene legges i oversikten over politiske saker i Teams. Dette ansvaret er forankret i rutinen «Rutine for politisk saksbehandling»

Rådgiver fortalte også at da han tilrådte i 2016, var det få skriftlige rutiner, og at han da startet arbeidet med å etablere skriftlige maler og rutiner for bruk i avdeling Plan, landbruk og miljøforvaltning, slik at det nå er skriftlige rutiner på dette området.

5.2.3 Systemer for å melde ifra om vedtak som ikke kan iverksettes

Kommunedirektøren opplyser at praksis er at det skal informeres til kommunestyret så raskt som mulig dersom vedtak ikke kan iverksettes. Han la til at det også kan være ulike grader av dette, for eksempel at vedtaket kan gjennomføres, men ikke er lovlig eller at det ville være svært uklokt å gjennomføre. Det holdes en løpende dialog mellom ordfører og kommunedirektør om slike saker, forklarte han.

Kommunalsjef Oppvekst fortalte det har vært laget oversikter hvor man har beskrevet hvilke saker som ikke har blitt fulgt opp av administrasjonen, men at dette er ikke gjort regelmessig. Enkelte saker stopper av økonomiske grunner, for eksempel når kostnader ved utbygging av ny gymsal har påløpt så mye at arbeidet må stoppes, fortalte han. Ifølge kommunens økonomireglement skal det ved «vesentlige kostandsavvik i forhold til kostnadsrammen rapporteres til rådmannen uten opphold». Og «søknad om tilleggsbevilgning fremmes via rådmannen så snart realistisk beløp kan angis».

Han la til at det er ikke ofte at politikere vedtar noe på tvers av lovverket, men at i de tilfellene det har skjedd er det ofte slik at politikerne tar saken opp igjen og ber om en bredere utredning av alternativer.

5.2.4 Rutiner for å rapportere til kommunestyret på iverksettelsen av vedtak

Rapporteringen til kommunestyret skal gjøres i tråd med rutinen for oppfølging av politiske vedtak. Dette er en relativt ny rutine, som trådte i kraft i august 2023.

Kommunedirektøren oppgir at oppfølging av politiske vedtak rapporteres til kommunedirektør, men la til at han var usikker på hvordan det er rapportert til kommunestyret tidligere. I tertialrapporter fremgår det ikke tydelig hvordan politiske vedtak er fulgt opp. Rapporten angår ofte kun økonomi og status på kommuneområde.

Kommunalsjef Oppvekst svarte at innenfor hans kommunalområde har man samlet og laget en oversikt over alle saker som har vært til iverksettelse hos dem. Referent har laget en oversikt som blir sendt til kommunestyret. Han forklarte at dette ikke har vært en systematisk ordning, og at det burde ha vært gjort oftere, for eksempel årlig eller midt i en kommunestyreperiode. Han informerte også om at administrasjonen ikke har hatt en rutine på å rapportere på oppfølgingen av politiske saker i tertialrapporteringen.

I spørreundersøkelsen til kommunestyret spurte vi om administrasjonen rapporterer jevnlig til politikerne om status på iverksetting av kommunestyrets vedtak. Ingen var helt enige i det, og kun 4 av 10 var delvis enige.

På spørsmål om «politikerne i vår kommune får tilfredsstillende informasjon om iverksetting av vedtak fra administrasjonen», svarte ingen at de er helt enige, og 5 av 10 at de er delvis enige.

På spørsmål om administrasjonen følger lojalt opp politiske vedtak svarte 2 at de er helt enige, 4 at de er delvis enige og 4 at de er delvis uenige.

I spørreundersøkelsen åpnet vi for kommentarer. Blant kommentarene var at det «burde finnes en enkel oversikt der politikerne kan følge oppfølging av fattede vedtak. Denne burde ligge i politikerportalen. Tenker da noe så enkelt som at vi kan se kort status (ikke påbegynt, påbegynt, gjennomfører, utført) samt en kort oppsummering i saken.»

En annen tilbakemelding handler om selve spørreundersøkelsen: «Viktig å presisere at dette er for forrige periode og at det bedret seg på slutten av perioden».

Rapportering til politisk nivå

«Rutine for oppfølging av vedtak» etablerer i sitt siste trinn at kommunalsjef og økonomisjef skal rapportere «i forbindelse med tertialrapportering og årsrapportering på det enkelte kommuneområdet og stab». Data skal hentes fra fanen «oppfølging av politiske vedtak» i styringsportalen og det skal redegjøres for utvalg, møtedato, tittel, vedtak og status for vedtak, aktiviteter og frist.

Tertialrapportene for kommunen i perioden 1. tertial 2021 til 1. tertial 2023 har fulgt en fast mal, med følgende hovedtemaer:

1. Saksframlegg. Her oppsummeres kort status med hensyn til den økonomiske driften i de ulike virksomhetene/kommunalområdene, og avslutter med en oppsummering av de samlede budsjettavvikene.
2. Rapportering fra kommunalområdene, hvor innholdet i driften og bakgrunn for eventuelle budsjettavvik forklares.

Kommunens årsrapporter er mer omfattende enn tertialrapportene, og inneholder mye av den samme informasjonen, samt en redegjørelse fra kommunedirektør om de viktigste utviklingstrekk i og spesielle utfordringer for administrasjonen. Det er ingen systematisk rapportering av oppfølging av vedtatte enkeltsaker, noe som først ivaretas i og med en implementering av den nye rutinen for oppfølging av vedtak.

Kommunalsjef Samfunn fortalte at hun mener at det generelt ikke har vært rapportert godt nok på oppfølging av vedtak til politiske organer frem til nå, men at den nye rutinen vil bidra til å forbedre dette.

5.3 Vurderinger

5.3.1 Oversikt over vedtak

Administrasjonens oppgave er å iverksette politiske vedtak og det er en forutsetning at organisasjonen har metoder for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging. Det fremkommer av fakta at kommunen i 2022 har anskaffet et nytt internkontrollsystem, Samsvar, for å systematisere internkontrollen. I dette systemet er rutiner for saksbehandling og oppfølging av politiske vedtak innarbeidet.

Kommunen bruker også en portal i Teams for å holde oversikt over politiske vedtak, kalt styringsportalen. Denne portalen representerer slik vi vurderer det et nyttig verktøy for å holde oversikt over oppfølgingen av politiske vedtak, hvor alle de sentrale opplysningene om saksbehandlingen er samlet. Det er også planlagt at politisk ledelse vil få tilgang til portalen i løpet av 2023. Revisjonens gjennomgang viser at nevnte systemer er under utvikling på revisjonstidspunktet.

Revisjonen vurderer at kommunen ha et godt grunnlag for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging når disse systemene er implementert. Det vil da være positivt også om opplysningene i portalen også er tilgjengelige for politikere.

5.3.2 Formaliserte rutiner for vedtakshåndtering

Revisjonens gjennomgang viser at kommunen har etablert rutine i Acos Websak for saksbehandling, sist oppdatert i 2022. Denne rutinen inneholder bestemmelser for hvordan ledere skal håndtere politiske vedtak. Ut fra våre undersøkelser fremkommer det at politisk sekretariat har ansvar for at politiske saker registreres i styringsportalen.

Det er også utarbeidet en rutine for oppfølging av politiske vedtak som legger opp til at styringsportalen skal benyttes.

Vår gjennomgang viser at kommunedirektør går gjennom vedtak og påser at disse følges opp i administrasjonen. Det fremkommer av intervjuer at det er etablert skriftlige rutiner for vedtakshåndtering, men at disse er relativt nye og ikke fullt ut implementerte.

5.3.3 Systemer for å melde ifra om vedtak som ikke kan iverksettes

Ifølge kommunedirektøren er det etablert en praksis for dette for å gi tilbakemelding til kommunestyret dersom vedtak ikke kan iverksettes. Det er en løpende dialog mellom kommunedirektør og ordfører når det er slike saker.

Kommunen har som tidligere nevnt innført rutiner og systemer for å følge opp vedtak. Det er imidlertid ikke skriftlige rutiner for hvordan administrasjonen skal kommunisere til politisk nivå om saker som ikke kan iverksettes.

5.3.4 Rutiner for å rapportere til kommunestyret på iverksettelsen av vedtak

Det ligger i rutinen for oppfølging av politiske vedtak at administrasjonen skal rapportere om driften i kommunalområdene i tertial- og årsrapporter. Vår gjennomgang av nevnte dokumenter viser at det i

liten grad rapporteres på oppfølgingen av spesifikke politiske vedtak. Revisjonen har ikke sett skriftlige rutiner for rapportering av enkeltvedtak til kommunestyret.

Ifølge kommunen er det generelt ikke vært rapportert godt nok på oppfølgingen av politiske vedtak. Det er imidlertid positivt at kommunens nye rutiner som vil sikre dette.

Etter vår vurdering bør det rapporteres på enkeltsaker i enten tertialrapportene eller i årsmeldingen.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Det er vår konklusjon at kommunen samlet sett ikke har implementert et system som i tilstrekkelig grad gir administrasjonen en systematisk oversikt over vedtak som skal følges opp. Samtidig har kommunen kommet langt på vei for å implementere et nytt system som vil gi god oversikt over dette.

Revisjonen ser positivt på at det er utarbeidet og oppdatert rutiner som utgjør en formalisering og samkjøring av de skriftlige rutinene for de ulike fasene i vedtakshåndteringen. Implementeringen av nye og oppdaterte rutiner for dette vil utgjøre et vesentlig bidrag til å sikre at kommunen har formaliserte rutiner for vedtakshåndtering. Administrasjonen påpeker at disse rutinene til dels ikke er fullt ut implementerte.

Revisjonens gjennomgang har vist at kommunen mangler skriftlige rutiner for hvordan administrasjonen skal kommunisere til politisk nivå om saker som ikke kan iverksettes.

Det er utarbeidet systemer for å sikre at administrasjonen har oversikt over vedtak som skal følges opp, men sentrale deler av dette er ikke implementert. Kommunen har etablert rutiner som dekker alle faser av vedtakshåndteringen. Kommunen har også rutiner og praksis for tilbakerapporteringen til politisk nivå, men det er rom for å etablere mer hensiktsmessige rutiner for den løpende tilbakerapporteringen på enkeltsaker.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- fullføre implementeringen av en samlet oversikt over politiske vedtak
- etablere skriftlige rutiner for hvordan administrasjonen skal kommunisere til politisk nivå om saker som ikke kan iverksettes.
- rapportere til politisk nivå om oppfølgingen av enkeltsaker

6 KILDER OG LITTERATUR

Lover og statlige føringer

Kommuneloven (Lov 22. juni 2022 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner)
Forvaltningsloven (Lov 2. oktober 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker)
Forarbeider til kommuneloven: Prop.46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner
«Orden i eget hus, kommunedirektørens internkontroll» (KS.no. (2020).
Veileder om kommuneloven Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. (2019, 06 28).
Plan- og bygningsloven (Lov om planlegging og byggesaksbehandling)

Kommunale rutiner

Forvaltning av planregister og kart-databaser for plandata (Revidert 24.04.2023)
Internkontroll i Skiptvet kommune (Godkjent 30.03.2023)
Etisk reglement gjeldende for politikere, ansatte og oppdragstakere i Skiptvet kommune (Vedtatt av kommunestyret 13.02. 2018 i sak 18/013)
Rutine for opprettelse av innkalling, saksliste og protokoll til råd, utvalg og politiske møter (Oppdatert 13.08.2023)
Rutine for politisk saksbehandling (Ukjent dato)
Rutine saksbehandling (Sist oppdatert 20.02.2022)
Årshjul økonomi og rapportering 2023
Rutine for behandling av forvaltningssaker i PLM (Samsvar, 16.05.2023)
Rutine for oppfølging av politiske vedtak

Rapportering til kommunestyret

Tertialrapport 1 2021
Tertialrapport 2 2021
Tertialrapport 1 2022
Tertialrapport 2 2022
Tertialrapport 1 2023
Årsmelding 2021
Årsmelding 2022
Årsregnskap 2021
Årsregnskap 2022

7 VEDLEGG

7.1 Utledning av revisjonskriterier for «Saksforberedelser og oppfølging av politiske vedtak»

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i lov og forskrift, supplert med KS-veilederen «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll» fra 2020, KS-veilederen «Tillit» fra 2019 og veilederen «85 tilrådinger for styrkt egenkontroll i kommunane» fra 2009,.

Kommunenes vedtaksoppfølging reguleres av kommuneloven og dens forskrifter. I tillegg finnes det veiledere og etablert praksis for hvordan kommunen skal følge opp, gjennomføre og rapportere på politiske vedtak.

Revisjonen har i arbeidet med forvaltningsrevisjonsprosjektet formulert følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Har kommunen et system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker?

Problemstilling 2: Blir politiske vedtak fulgt opp på en systematisk måte?

7.1.1 Problemstilling 1 – Har kommunen et system, retningslinjer og rutiner som en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker

I kommunelovens § 13-1, tredje ledd heter det at «Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å fatte et vedtak».

I forarbeidene til loven vektlegges at loven i større grad enn i tidligere kommunelov bør tydeliggjøre at kommunedirektørens utredninger må bygge på faktiske opplysninger i tillegg til å være i tråd med lovverket (Prop. 46 L (2017-2018)). I proposisjonens avsnitt som omhandler kommunedirektørens utredningsplikt står det følgende:

«Tredje ledd fastslår kommunedirektørens utredningsplikt. Dette er en videreføring av dagens bestemmelse, men med en noe nærmere presisering enn dagens lov. Saker som legges fram for folkevalgte organer, skal, som tidligere, være forsvarlig utredet. Bestemmelsen presiserer nå at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Utredningen skal derfor inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Hvor omfattende denne utredningsplikten er, vil bero på en konkret vurdering av den aktuelle saks omfang, kompleksitet, tidsaspekt og så videre.»

Revisjonen vil her undersøke arbeidet med saksforberedelser, og undersøke om faktiske og juridiske forhold ved saker blir tilstrekkelig utredet før behandling i kommunestyret, og om det gjøres vurderinger i hver sak om hvilket omfang utredningene skal ha. Det vil her være relevant å undersøke hvordan dette arbeidet er strukturert med hensyn til ansvarsfordeling og styringsverktøy knyttet til saksforberedelser.

«Veileder for saksbehandling – Tjenster etter helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-2 første ledd nr. 6, 3-6 og 3-8» omtaler kravene til habilitet. I kapittel 2.1.1 Habilitet heter det blant annet at: «Kravet om saksbehandlers habilitet skal ivareta befolkningens tillit til forvaltningens vurderinger og avgjørelser. Habilitetskravet innebærer at personer som har en særlig personlig tilknytning til saken eller dens parter, ikke skal delta i behandlingen av den.

Hvilke forhold som gjør en person inhabil som saksbehandler i en sak, følger av forvaltningsloven § 6. Dersom en saksbehandler i en konkret sak er i en av posisjonene som er beskrevet i forvaltningsloven § 6, er han eller hun inhabil til å behandle saken, og plikter å fratre behandlingen av denne. Det avgjørende er med andre ord ikke om saksbehandleren rent faktisk vil påvirkes av tilknytningen til saken eller dens parter».

Etikkutvalget i KS utarbeidet i 2020 en artikkel basert råd om habilitet som også inneholder punkter som er direkte knyttet til kommunalt forvaltning. Det er spesielt ett av disse rådene vi vil legge til grunn for våre undersøkelser:

- kommuner bør ha klare og kjente rutiner for håndtering av spørsmål om habilitet,

Revisjonen vil undersøke om disse sentrale forutsetningene er til stede for å sikre habilitet i forbindelse med saksforberedelser og oppfølgingen av politiske vedtak. Vi vil se på skriftlige og andre rutiner for hvordan kommunen sikrer hensynet til saksbehandleres habilitet og gjennom intervjuer danne oss et bilde av hvordan praksis er for håndteringen av disse temaene.

Problemstilling 1: Har kommunen et system, retningslinjer og rutiner som en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker

Kommunen skal sørge for forsvarlig saksforberedelse av politiske saker, herunder

- styringsverktøy knyttet til saksforberedelser (sak/arkivsystem, mal for saksfremlegg)
- systematisk fordeling av oppgaver
- at utredningene gir faktisk og juridisk grunnlag for å treffe vedtak
- rutiner for å sikre habilitet ved fordeling av saker til saksbehandler

7.1.2 Problemstilling 2: Blir politiske vedtak fulgt opp på en systematisk måte?

Problemstilling 2 og 3 knytter seg begge til iverksettelsen av politiske vedtak. Problemstilling 2 omhandler systemene kommunen har etablert for å sikre dette, mens problemstilling 3 handler om den faktiske iverksettelsen.

I kommunelovens § 13-1, fjerde ledd står det:

«Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte».

Bestemmelsen inneholder en rekke krav til kommunedirektøren:

- Kommunedirektør har ansvaret for iverksettelsen av vedtak
- Iverksettelsen skal skje innen rimelig tid
- Kommunedirektør plikter å informere kommunestyret om eventuelle hindringer for iverksettelsen

Ifølge veilederen «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll», utgitt av KS, er en av hensiktene med den nye bestemmelsen i kommuneloven om kommunedirektørens internkontroll at den skal «bidra til at kommunestyrets og fylkestingets politikk blir gjennomført, at innbyggerne får de tjenestene de har krav på, at andre lovpålagte plikter blir ivaretatt og at ressursene forvaltes på en effektiv måte» (KS, 2020, s.12).

I KS sitt FOU-prosjekt 204031 «Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør» heter det at:

«For å oppnå et større harmonisk forhold og forebygge konflikt, sikre tilstrekkelig politisk innflytelse og samtidig sikre tilstrekkelig administrativ autonomi har lovgivningen forsøkt å legge til rette for et skarpere skille mellom politikk og administrasjon, tydelige oppgaver og ansvarsområder, samt kontroll. Dette legger premissene for kommunikasjon, dialog og gode relasjoner. Samtidig er det blitt lagt til rette for samspill og kontroll i ny kommunelov fordi aktørene har komplementære funksjoner og er i konstant samarbeid».

På bakgrunn av overstående utleder vi følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen har systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging**
- **Kommunen har systemer for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes**

Det er også tatt inn i den nye kommuneloven et krav om at kontrollen skal være systematisk. Videre fremgår det av Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Internkontroll i kommunesektoren» fra 2021 at det er et minstekrav til internkontrollen at den er dokumentert i den formen og det omfanget som er nødvendig, og at sentrale hensyn som skal tas er «virksomhetens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter» (s.17).

For å kunne yte betryggende kontroll kreves det at internkontrollen er risikobasert, formalisert og innebærer kontrollaktivitet. En formalisering innebærer en organisering der ansvar og roller er fordelt, dokumenter, rutiner og prosedyrer er skriftliggjort og resultatene blir aggregert og rapportert (KS.no, 2020, s 37).

Revisjonen vil kontrollere om kommunen har tilstrekkelige systemer for å sikre at politiske vedtak følges opp, dette innebærer at kommunen bør kunne dokumentere at det er satt på plass en internkontroll på

området (gjennom for eksempel reglementer, rutinebeskrivelser og/eller bruk av elektroniske verktøy m.m.) som er tilpasset kommunens størrelse, egenart og risikoforhold.

Det vil her være relevant å se om kommunen har systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging, for å melde fra til politisk nivå om vedtak som ikke kan iverksettes, og om det for øvrig foreligger formaliserte rutiner for vedtakshåndtering.

Kommunelovens § 13-1, fjerde ledd sier at iverksettelsen av politiske vedtak skal forekomme uten ugrunnet opphold. Det betyr at kommunen ikke bare er ansvarlige for iverksettelse av vedtak, men at det ikke skal ta for lang tid fra et vedtak er fattet til igangsettelse med mindre det foreligger en god grunn.

Det fremgår av KS-veilederen «Tillit» fra 2019 at Kommunedirektøren bør se til at hele kommunestyret får tilgang til samme informasjon (KS, 2019, s. 93). Denne anbefalingen finnes også i veilederen «Orden i eget hus». Der anbefales det å rapportere årlig til folkevalgte om status på vedtak, oppfølging og gjennomføring (KS.no 2020, 127).

Revisjonen vil undersøke hvordan politiske vedtak blir fulgt opp av kommuneadministrasjonen. Kommunelovens § 13-1, fjerde ledd sier at «Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte».

På bakgrunn av overstående utleder vi følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen har formaliserte rutiner for vedtakshåndtering**
- **Kommunen har formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret på gjennomføringen av vedtak**

Oppsummerte revisjonskriterier

Problemstilling 2: Blir politiske vedtak fulgt opp på en systematisk måte?
For å sikre en systematisk oppfølging av politiske vedtak bør kommunen ha: - egnede styringsverktøy knyttet til saksforberedelser - egnede systemer for fordeling av oppgaver - formaliserte rutiner for vedtakshåndtering som sikrer at utredningene gir faktisk og juridisk grunnlag for å fatte vedtak

7.1.3 Referanser

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. (2019, 06 28). *regjeringen.no*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/71d08ae4cfbe4c469f38ae1b146011b3/veileder_kommuneloven.pdf

Kommunal- og Regionaldepartementet. (2009). *www.regjeringen.no*. Hentet fra 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/egenkontroll/85-tilradingar-for-styrkja-eigenkontroll-i-kommunane-151209.pdf?id=2087492>

KS. (2019). *KS.no*. Hentet fra Tillit, KS folkevalgtprogram 2019-2023: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/Tillit.pdf>

- KS.no.* (2020). Hentet fra Orden i eget hus, kommunedirektørens internkontroll:
<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-08092020.pdf>
- Lovdata. (1992). *lovdata.no*. Hentet fra Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven):
<https://lovdata.no/lov/1992-09-25-107>
- Lovdata. (2003). *lovdata.no*. Hentet fra Ot.prp.nr.70 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).:
<https://lovdata.no/pro/forarbeid/otprp-70-200203>
- Lovdata. (2016). *lovdata.no*. Hentet fra NOU 2016:4 Ny kommunelov:
<https://lovdata.no/pro/forarbeid/nou-2016-4>
- Lovdata. (2018). *lovdata.no*. Hentet fra Prop.46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven): <https://lovdata.no/pro/forarbeid/prop-46-l-201718>
- Lovdata. (2020a). *lovdata.no*. Hentet fra Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven):
<https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>
- Lovdata. (2020b). *lovdata.no*. Hentet fra Delt ikraftsetting av lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og lov 19. juni 2020 nr. 89 om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov):
<https://lovdata.no/LTI/forskrift/2020-09-25-1825>

7.2 Kommunedirektørens uttalelse: «Forvaltningsrevisjon - Saksforberedelser og oppfølging av politiske vedtak»

Det vises til Østre viken kommunerevisjonen IKS (ØVKR) sitt høringsutkast «Forvaltningsrevisjon - Saksforberedelser og oppfølging av politiske vedtak» mottatt 10.01.23.

Kommunedirektøren ønsker å takke for arbeidet som er utført og rapport som er oversendt. Revisjonen har kommet med flere anbefalinger, og kommunedirektøren kommer til å følge opp disse. Forvaltningsrevisjonen har sett på to problemstillinger, og kommunedirektøren ønsker å knytte noen kommentarer til revisjonens arbeid.

- Problemstilling 1: Har kommunen et system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse?

Kommunerevisjonen mener kommunen i all hovedsak har et system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker.

Skiptvet kommune har gjennom 2022/23 arbeidet med implementering av internkontrollsystemet Samsvar og rullert eller utarbeidet nye rutiner for saksbehandling og politisk sekretariat. Kommunedirektøren ønsker å påpeke at rutinene og systemene som benyttes er på plass. Arbeidet med å implementere rutinene i organisasjonen er igangsatt, og vil følges opp gjennom 2024. I det videre arbeidet skal det også settes fokus på utarbeidelse av saksfremlegg, som mal for saksfremlegg i Websak+ og utredning av flere beslutningsalternativer. Kommunedirektøren vil utarbeide rutine for å sikre habilitet i arbeidet med saksforberedelse, slik kommunerevisjonen anbefaler.

- Problemstilling 2: Er det etablert systemer for å følge opp politiske vedtak?

Kommunerevisjonen konkluderer i sin rapport at kommunen ikke har implementert system som i tilstrekkelig grad gir administrasjonen en systematisk oversikt over vedtak som skal følges opp. Kommunedirektøren er langt på vei enig i denne konklusjonen. Arbeidet med et system som skal gi administrasjonen oversikt og kontroll over politisk fattede vedtak har blitt utarbeidet, slik kommunerevisjonen beskriver. Etter kommunerevisjonens datainnsamling har kommunedirektøren utarbeidet ny månedsrapport for virksomhetene, som skal rapportere på status for gjennomføring av politiske vedtak. Det vil i tillegg rapporteres på vedtaksoppfølging i tertialrapport. Rapporteringen vil legges frem for kommunestyret.

Kommunerevisjonen påpeker at det bør etableres skriftlige rutiner for hvordan administrasjonen skal kommunisere til politisk nivå om saker som ikke kan iverksettes. Dette vil kommunedirektøren utbedre og ivareta i rutinen «oppfølging av politiske vedtak».

Kommunedirektøren har startet prosessen med å lukke avvikene kommunerevisjonen påpeker i sin rapport. Arbeide vil følges opp gjennom året. Målet er at internkontroll og utarbeidelse og/eller rulle- ring av rutiner, skal resultere i at administrasjonen følger pålagte bestemmelser og at kommunerevisjonens avvik lukkes.