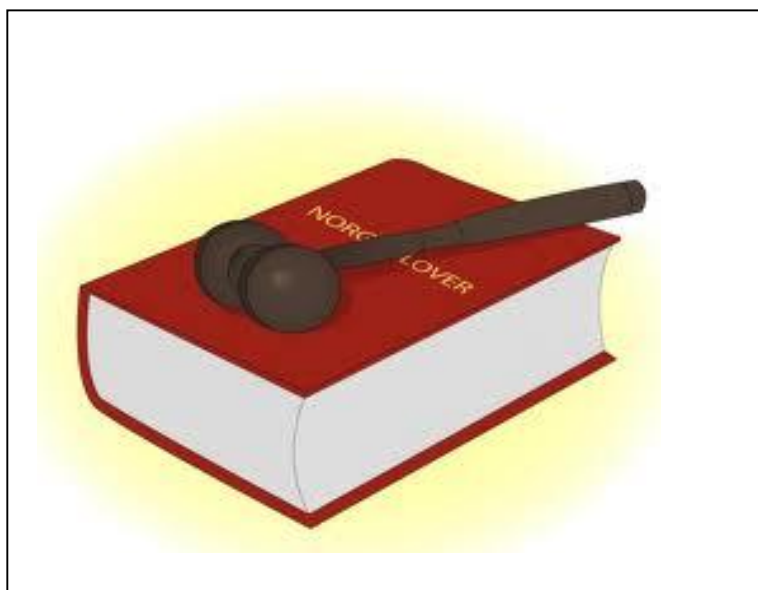


Forvaltningsrevisjon i Os kommune

Oppfølging av politiske vedtak i Os kommune

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



INNHold

1. INNLEDNING	2
1.1 Bakgrunn.....	2
1.2 Forvaltningsrevisjon	2
1.3 Politiske vedtak og iverksetting av vedtakene	3
2 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER, METODE OG REVISJONSKRITERIER.....	4
2.1 Formål	4
2.2 Problemstillinger	4
2.3 Metode	5
2.4 Revisjonskriterier	5
3. PROBLEMSTILLING 1	6
Har administrasjonen en klar forståelse av sitt ansvar for å følge opp kommunestyrets vedtak?	6
3.1 Revisjonskriterier	6
3.2 Faktadel	8
3.3 Revisjonens vurderinger	10
3.4 Revisjonens konklusjon	10
4. PROBLEMSTILLING 2.....	10
Har administrasjonen systemer og rutiner som sikrer at kommunestyrets vedtak blir iverksatt, samt systemer og rutiner for at det rapporteres tilbake til kommunestyret?	10
4.1 Revisjonskriterier	10
4.2 Faktadel	14
4.3 Revisjonens vurderinger	18
4.4 Revisjonens konklusjon	19
5. PROBLEMSTILLING 3	19
Blir kommunestyrets vedtak iverksatt som forutsatt?	19
5.1 Revisjonskriterier	19
5.2 Faktadel	20
5.3 Revisjonens vurderinger	21
5.4 Revisjonens konklusjon	21
6. UTTAELSE FRA RÅDMANNEN	22
7. REVISJONENS ANBEFFALINGER	22
8. SAMMENDRAG	22
9. KILDER OG VEDLEGG.....	24

Os, den 6. november 2017

Svein Magne Evavold
Revisjonssjef

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016 – 2019 som ble behandlet av kontrollutvalget i sak 35/2016 og kommunestyret i sak 64/2016 har oppfølging av politiske vedtak og rapportering om dette som tema for undersøkelse i 2017.

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

1.2 Forvaltningsrevisjon

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

Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet undersøkelser om:

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

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

1.3 Politiske vedtak og iverksetting av vedtakene

Politiske vedtak

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

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

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

Iverksetting

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

rimelige tolkninger av og innenfor de begrensningene som er gitt i det politiske vedtaket.

2 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER, METODE OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Formål

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

2.2 Problemstillinger

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

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

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

2.3 Metode

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

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

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

2.4 Revisjonskriterier

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

I denne undersøkelsen vil vi utlede revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Kommuneloven
- Reglementer i Os kommune
- 85 tilrådinge for styrkt egenkontroll i kommunene – rapport fra kommunal- og regionaldepartementet
- Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus – idehefte fra KS.

Det grunnleggende revisjonskriteriet for denne undersøkelsen vil være kommunelovens § 23 nr. 2 som sier at det er administrasjonssjefen som er ansvarlig for saksutredning og iverksetting av vedtak.

I samme paragraf framgår det at etablering og oppfølging av intern kontroll i kommunen er rådmannens ansvar.

Intern kontroll skal være etablert i hele kommunens virksomhet og de interne ansvarsforholdene skal være avklart.

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

3. PROBLEMSTILLING 1

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

3.1 Revisjonskriterier

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

Både sentralt og på kommunalt og fylkeskommunalt nivå har forvaltningen i Norge lojalitetsplikt ovenfor de vedtak som blir fattet i folkevalgte organ. I Os kommunes etiske regler heter det at «Ansatte og folkevalgte i Os kommune skal arbeide for fellesskapets beste i tråd med lover, regler, kommunens verdigrunnlag og politiske vedtak.

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

Administrasjonen generelt og administrasjonssjefen spesielt skal søke intensjonen bak vedtaket når vedtaket tolkes. Med intensjonen bak vedtaket menes hva de folkevalgte ønsker å oppnå med sitt vedtak: «Det er denne intensjonen som må formidles i organisasjonen og som rådmann løpende må vurdere for å finne grensesnittet for hva som er administrasjon og hva som er politikk» (KS 2011, 79). Om vedtaket ikke lar seg tolke, må administrasjonen avklare med det folkevalgte organet hva som er den rette forståelsen av vedtaket. Det følger av kommuneloven § 23 at administrasjonen ikke har anledning til å la være å iverksette et vedtak, selv når administrasjonen er faglig uenige i vedtaket.

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

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

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

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

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

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

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

Ovenstående gir grunnlag for utledning av følgende revisjonskriterier.

- ✓ Administrasjonen skal ha en klar forståelse av sine forskjellige roller.
- ✓ Administrasjonen skal forholde seg lojalt til kommunestyrets vedtak.
- ✓ Administrasjonen skal iverksette kommunestyrets vedtak i tråd med de folkevalgtes intensjon, selv om administrasjonen er faglig uenige i vedtaket.

3.2 Faktadel

Vi bygger i dette kapittelet på informasjon som er innhentet gjennom en elektronisk spørreundersøkelse sendt til rådmann, rådmannens stab og virksomhetslederne i Os kommune. 15 ansatte i administrasjonen mottok spørreundersøkelsen og alle har svart på spørsmålene. I dette kapittelet legger vi særlig vekt på administrasjonens forståelse av sitt ansvar for å følge opp kommunestyrets vedtak.

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

Administrasjonens saksfremlegg

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at administrasjonen i stor grad mener å opptre som selvstendige fagpersoner i arbeidet med saksutredninger og saksfremlegg, og at administrasjonen i stor grad legger vekt på at forslag til vedtak skal være lette å forstå.

Forholdet mellom politikk og administrasjon

Vi har stilt følgende spørsmål til administrasjonen: Jeg anbefaler den beste løsningen i en sak, også når jeg vet at det vil møte motstand hos politikerne. 12 svarer at de er helt enig, 2 svarer delvis enig, mens en ikke vet.

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

Tabell 1: Administrasjonens oppfatninger om forholdet mellom politikk og administrasjon

Påstand	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Politikernes vedtak er vanligvis i samsvar med innstillingen fra administrasjonen			11	1	3
De vedtak som fattes i kommunestyret utformes på en måte som gir stort spillerom for administrasjonen	1	5	5	1	3
De vedtak som fattes i kommunestyret er klare og entydige		3	10	1	1
Det er lett å forstå intensjonen bak vedtaket		3	9	1	1
I de vedtak som fattes i kommunestyret antydes det som regel tid for gjennomføring	1	1	9	2	2

Videre oppfatter respondentene i spørreundersøkelsen langt på vei at politikernes vedtak er i samsvar med innstillingen fra administrasjonen.

Vi har bedt administrasjonen om å ta stilling til følgende påstander:

- De vedtak som fattes i kommunestyret utformes på en måte som gir stort spillerom for administrasjonen
- De vedtak som fattes i kommunestyret er klare og entydige
- Det er lett å forstå intensjonen bak vedtaket
- I de vedtak som fattes i kommunestyret antydes det som regel tid for gjennomføring

Graden av enighet i disse påstandene varierer og hovedtyngden av svarene ligger på delvis enig.

Lojal iverksetting av vedtak

Svarene på spørreundersøkelsen viser videre at respondentene fra administrasjonen i Os oppgir å ha en klar forståelse av sitt ansvar for lojalt å iverksette kommunestyrets vedtak.

Noen er imidlertid bare delvis enig. To ansatte er delvis uenig i at de som fagperson har plikt til å si klart fra til politikerne om vedtak de mener er faglig uriktige.

Tabell 2: Administrasjonens oppfatninger om lojal iverksetting av vedtak

Påstand	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Mange ganger føler jeg at jeg fatter beslutninger som skulle vært tatt av politikerne	5	5		1	4
Jeg mener det er min plikt som fagperson å si klart fra til politikere når de vedtar noe jeg mener er faglig uriktig		2	3	9	1
Jeg forsøker aldri å endre på innholdet i et politisk vedtak selv om jeg er faglig uenig i det			2	12	1
Jeg iverksetter politiske vedtak lojalt selv om jeg er uenig i vedtaket				14	1

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

Videre understreker kommunens etiske regler de ansattes lojalitetsplikt. Det innebærer at tjenestemenn plikter å ivareta kommunens interesser. Videre svarer det klare flertallet, 14 av 15, at de er helt enige i påstanden «jeg iverksetter politiske vedtak lojalt selv om jeg er uenig i vedtaket».

3.3 Revisjonens vurderinger

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

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

3.4 Revisjonens konklusjon

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

4. PROBLEMSTILLING 2

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

4.1 Revisjonskriterier

System og rutiner for iverksetting av vedtak

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

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

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

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

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

basere seg på de systemer og rutiner som skal sikre slik betryggende kontroll (KS 2013; Kommunal- og regionaldepartementet 2009; PWC 2009).

Risikovurderinger

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

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

Formalisering

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

Formaliserte systemer og rutiner for iverksetting av vedtak har til hensikt å sikre at vedtak følges opp i tråd med kommunestyrets føringer. I *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?* (KS 2013, 87) anbefaler KS at regler,

retningslinjer og rutiner for iverksetting av politiske vedtak bør inneholde: klargjøring av ansvar og hierarki; etablerte prosedyrer for utkvittering; ansvar for rapporter, eksempler fra saksbehandlingssystem, gjennomgang og oppfølging; rutiner for behandling i ledergruppe eller på rådmannsnivå; og form og hyppighet på rapportering til ulike folkevalgte organ.

Rutiner for rapportering tilbake til kommunestyret

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

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

Faktisk iverksetting av vedtak

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

opptrer som en motvillig iverksetter av politisk vedtak, dersom politiske vedtak er fattet på tvers av administrasjonens faglige råd.

Dette gir grunnlag for utledning av følgende revisjonskriterier:

Iverksettelse:

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

Tilbakerapportering:

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

4.2 Faktadel

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

Politisk og administrativ organisering

Politisk organisering

Kommunestyret har 17 medlemmer, hvorav 7 sitter i formannskapet.

Øvrig politisk organisering er basert på en komitemodell.

De øvrige 10 representantene er fordelt på 2 komiteer og kontrollutvalget.

Komiteene tildeles oppgaver eller mandat av ordfører.

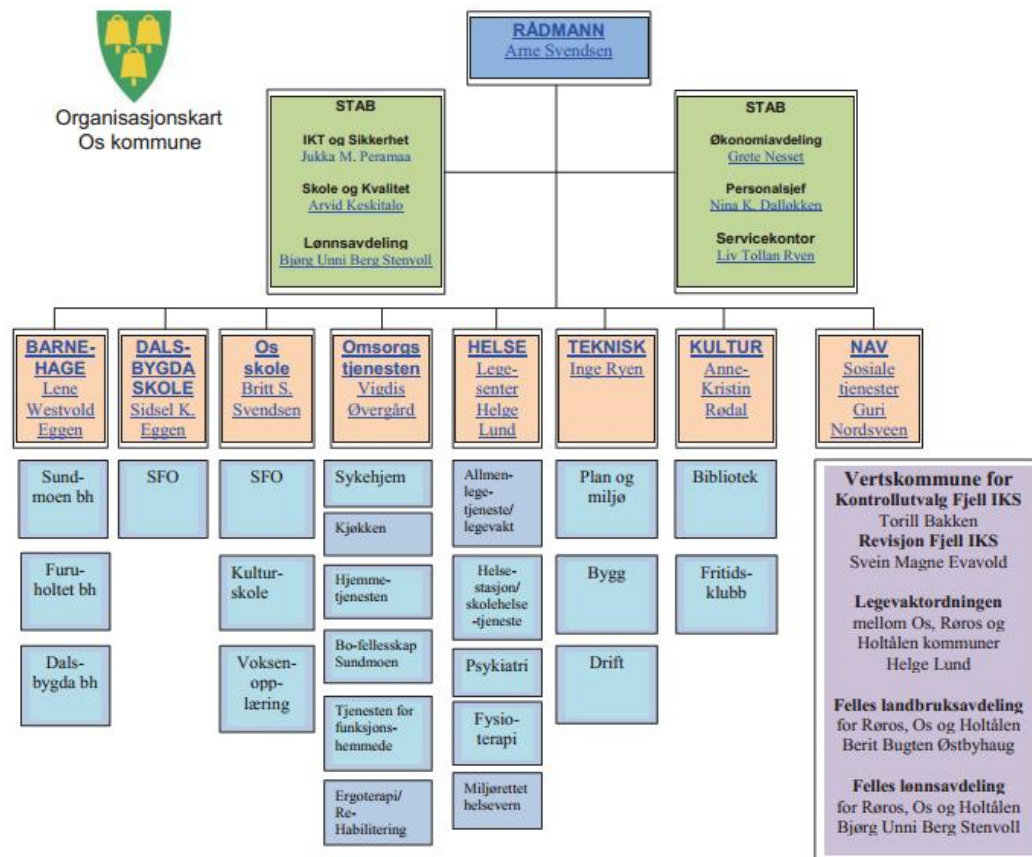
Komiteene er ikke tildelt beslutningsmyndighet, men fremmer innstilling for kommunestyret innen de rammer som er gitt i mandat med hensyn til innhold og frister.

Rådmannen utpeker administrativ kontaktperson for hver komiteoppgave.

Administrativ organisering

Os kommune er administrativt organisert i en to-nivåmodell med 8 virksomheter. De 8 tjenesteytende virksomhetene er dermed direkte underlagt rådmannen. I tillegg kommer rådmannens stabsavdelinger.

Organiseringen framgår i følgende organisasjonskart:



Systemer og rutiner for iverksetting

Rådmannens overordnede ansvar

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

Systemer og rutiner for iverksetting

Vi har sett på Os kommunes systemer og rutiner for iverksetting av vedtak. Det er i revisjonskriteriene lagt til grunn at disse klargjør roller, ansvar og myndighet

for iverksetting av vedtak, samt at administrasjonens systemer og rutiner bør være skriftliggjort.

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

Som tilbakemelding på dette har vi fått oversendt kommunens reglement for saksbehandlingen i politiske organ. Reglementet beskriver i hovedsak saksbehandlingen i de politiske organene og berører i liten grad forholdet mellom kommunestyret og administrasjonen. I reglementet framgår det at:

- ✓ Rådmannen har ansvaret for at de sakene som legges fram for folkevalgte organ er forsvarlig utredet
- ✓ Rådmannen innstiller i saker som fremmes direkte til kommunestyret
- ✓ Rådmannen er ansvarlig for at sekretærfunksjonen utføres tilfredsstillende

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

Tabell 3: Administrasjonens iverksetting av kommunestyrets vedtak

Påstand	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Administrasjonen har god oversikt over vedtak som krever oppfølging og handling fra administrasjonens side		2	7	5	1
Administrasjonen har gode systemer som sikrer at de vedtak kommunestyret har fattet blir iverksatt		4	4	5	2
Jeg kjenner til rutinene for iverksetting av vedtak godt		4	7	3	1

Vi ser at det bare er 5 av 15 som er helt enig i at administrasjonen har gode systemer for å sikre at kommunestyrets vedtak blir iverksatt. En kan også merke seg at 4 av 15 er delvis uenig i dette.

Det er også en liten andel (3 av 15) som er helt enig i at de kjenner rutinene for iverksetting av vedtak godt.

Rådmannen opplyser at administrasjonen har brukt kommunens saksbehandlingssystem ESA for oppfølging av politiske vedtak. Han innrømmer at dette har svakheter og at kommunen derfor vil ta i bruk et nytt verktøy som skal gi en bedre oversikt over oppfølgingen av politiske vedtak. Det valgte systemet er modulen Bridge i Compilo.

Systemet Bridge

Det vil være viktig for rådmannen å holde oversikt over hvordan kommunen ligger an i forhold til å løse de oppgavene som er pålagt av kommunestyret. Oppgavene er mange og de er fordelt på mange saksbehandlere. Bridge er et verktøy som er til hjelp med oversikt og oppfølging av planlagte aktiviteter. Systemet kan gi full oversikt over status for pågående prosjekter og oppgaver og det gir dermed ledelsen muligheter til å gripe inn underveis slik at prosjekter ikke stopper opp eller forsinkes.

Proessen i Bridge kan enkelt framstilles slik:



God ledelse vil si å sikre gjennomføring av aktiviteter og prosesser innenfor en gitt tids- og kostnadsramme. For rådmannen er det viktig å vite hvor man er i prosessen og når den forventes å være ferdig.

Bridge gir mulighet for full oversikt over igangsatte prosjekter og oppgaver, samt hvem som har ansvar for gjennomføring. Jobben med oppfølging og tilgangen til status for gjennomføringen av politiske vedtak kan forenkles.

Når et kommunestyrevedtak er opprettet som en prosess i systemet og oppgaver er delegert, kan rådmannen ha full kontroll over framdriften.

Os kommune har tatt i bruk Bridge i september 2017. Politiske vedtak i 2017 er lagt inn i systemet og oppfølgingen av disse vil bli dokumentert gjennom systemet.

Rådmannen og leder for servicekontoret er administratorer for systemet og tildeler saker til saksbehandlerne. Prosedyrer for bruken av systemet er ennå ikke skrevet, men det vil bli gjort med det første.

Systemer og rutiner for tilbakerapportering

Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon for at det har vært utarbeidet skriftlige rutiner som nærmere beskriver hvordan det skal rapporteres tilbake til kommunestyret om status for iverksetting av vedtak.

Vi har heller ikke kunnet se at det har blitt gjennomført noen systematisk rapportering til kommunestyret.

Bruk av Bridge til rapportering

I Bridge kan det framstilles rapporter som er velegnet til å rapportere tilbake til kommunestyret om status for iverksetting av vedtak. Vi viser til vedlegg, oversikt over saker som er behandlet i kommunestyret i 2017 inkludert oppfølging.

Os kommune har ennå ikke fastsatt rutiner for rapportering til kommunestyret.

Oppfatninger om rapportering til kommunestyret

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

Tabell 4: rapportering til kommunestyret om iverksetting av vedtak

Påstand	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Administrasjonen har gode systemer og rutiner for å rapportere om status for iverksetting av vedtak til kommunestyret		3	8	3	2
Politikerne i vår kommune får tilfredsstillende informasjon om iverksetting av vedtak fra administrasjonen		3	6	4	2
Administrasjonen rapporterer jevnlig til politikerne om status på iverksetting av kommunestyrets vedtak		2	6	4	3

Det er bare 3 av 15 som er helt enig i at administrasjonen har gode systemer og rutiner for å rapportere om status for iverksetting av vedtak til kommunestyret. Like mange er også uenig i påstanden.

Oppfatningene er også omtrent de samme når det gjelder spørsmålene om politikerne får jevnlig og tilfredsstillende informasjon.

4.3 Revisjonens vurderinger

Administrasjonen har brukt kommunens saksbehandlingssystem ESA for oppfølging av politiske vedtak. Etter vår vurdering er ikke ESA godt egnet til dette. Det viser også synspunktene vi har innhentet fra ansatte i administrasjonen. Rådmannen innrømmer at systemet for oppfølging har hatt svakheter og har derfor besluttet å ta i bruk et nytt verktøy som skal gi bedre oversikt over oppfølgingen av politiske vedtak.

Etter vår vurdering er Bridge et system som er godt egnet som verktøy for å sikre at alle vedtak blir iverksatt.

Kommunen har ennå ikke fått på plass en prosedyre for bruken av systemet. Når dette kommer på plass mener vi at Os kommune får gode systemer og rutiner for å sikre oppfølgingen av politiske vedtak.

Os kommune har ikke hatt en systematisk oppfølging og rapportering om status for gjennomføring av kommunestyrets vedtak. Etter vår vurdering er det ikke tilfredsstillende.

Kommunen har nå tatt i bruk et nytt verktøy som vil gi muligheter til å kunne følge opp politiske vedtak på en god og systematisk måte. I Bridge kan det også framstilles rapporter som vil dekke behovet for rapportering til kommunestyret om status for politiske vedtak.

4.4 Revisjonens konklusjon

Vi mener at kommunen nå har tatt i bruk et system som gir god oversikt over vedtak som krever oppfølging og dermed vil bidra til å sikre at kommunestyrets vedtak blir iverksatt. For at systemet skal fungere godt mener vi det er viktig at det blir utarbeidet prosedyrer for bruken. Vi mener at rapporteringsmulighetene i systemet bør utnyttes og at det innarbeides rutiner for rapportering til kommunestyret.

5. PROBLEMSTILLING 3

Blir kommunestyrets vedtak iverksatt som forutsatt?

5.1 Revisjonskriterier

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

Vi utleder følgende revisjonskriterier.

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

5.2 Faktadel

Vi har gjennomgått protokoller fra kommunestyrets møter i første halvår 2017. Det omfatter 6 møter og 38 saker.

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

- ❖ Administrasjonen skal sende en underretning om vedtaket. (18 saker)
- ❖ Saken utsettes og administrasjonen skal vurdere saken på nytt og legge den fram i et senere møte. (3 saker)
- ❖ Vedtak om reglement, forskrift, plan, avtale som ikke krever noen direkte oppfølging. (5 saker)
- ❖ Kommunestyret gjør et vedtak som innebærer at administrasjonen får en oppgave fra kommunestyret. (12 saker)

Mange av kommunestyrets vedtak innebærer ikke annen oppfølging fra administrasjonen enn at det skal sendes en underretning om vedtaket. Oppfølgingsoversikten i Bridge viser at sakene er fullført.

Kommunestyret har utsatt behandlingen av 3 saker og bedt administrasjonen om å vurdere sakene på nytt. Alle disse sakene har blitt framlagt på nytt i et senere møte og har blitt behandlet av kommunestyret.

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

Kommunestyret har gjort vedtak som innebærer oppgaver for administrasjonen. Vi har sett på oppfølgingen av disse 12 sakene. Vi kommenterer ikke nærmere de vedtakene som er utført, men tar med de sakene hvor arbeidet ikke har startet eller er fullført.

- Sak 6/17 – Fastsetting av planprogram kommuneplan Os sentrum/Hummelfjell.
 - Kommunestyret vedtar planprogrammet for kommuneplan Os sentrum/Hummelfjell. Kommunestyret vedtar senere i sak 28/17 å utsette arbeidet.
- Sak 28/17 – Utsettelse av kommunedelplan Os sentrum/Hummelfjell og endring av kommunens planstrategi.

- Kommunestyret vedtar at det utarbeides en områderegulering av Os sentrum. Kommunestyret har ikke satt noen tidsfrist for arbeidet. Arbeidet er startet og planutvalget vedtok i møte 6. september å legge planprogrammet ut til høring og offentlig ettersyn. Det framgår i planprogrammet at det forventes sluttbehandling av områdereguleringen i kommunestyret i april 2018.
- Sak 36/17 – Os kommunes regnskap og årsmelding 2016.
 - Kommunestyret vedtar å bruke mindreforbruket til å nedbetale gjeld. Det er ikke satt noen tidsfrist. Vedtaket er ikke gjennomført pr. oktober 2017, men er under arbeid og forventes å bli gjennomført innen utgangen av året.

5.3 Revisjonens vurderinger

Vår gjennomgang av kommunestyrets vedtak i 2017 viser at administrasjonen iverksetter vedtakene i samsvar med vedtakenes ordlyd og kommunestyrets føringer. Etter vår vurdering vitner det om god praksis. Kommunestyret har ingen etablert praksis med å sette tidsfrister. Etter vår vurdering iverksetter administrasjonen vedtakene så snart det kan forventes.

Vi mener det er en svakhet at det ikke har blitt foretatt en systematisk tilbakerapportering til kommunestyret om gjennomføringen av vedtak. I de sakene hvor kommunestyret konkret ber om en tilbakemelding ser vi at administrasjonen raskt har fulgt opp dette.

5.4 Revisjonens konklusjon

Vi mener at administrasjonen har iverksatt kommunestyrets vedtak slik som det kan forventes. Informasjonen til kommunestyret kan etter vår mening forbedres ved å innføre en systematisk rapportering om status for gjennomføring.

6. UTTAELSE FRA RÅDMANNEN

En foreløpig utgave av rapporten ble oversendt til kommunen for uttalelse 25.10.2017.

Rådmannen har avgitt sin uttalelse 06.11.2017.

Rådmannen skriver i uttalelsen at han er godt fornøyd med de konklusjoner forvaltningsrevisjonen har kommet fram til. Han skriver også at administrasjonen nylig har innført en ny modul i kommunens kvalitetssikringssystem som heter Bridge. Dette benyttes til å følge opp iverksetting av vedtak og det vurderes også å ta i bruk systemet for å rapportere tilbake til de politiske organene.

Uttalelsen er vedlagt rapporten.

7. REVISJONENS ANBEFFALINGER

Med bakgrunn i våre funn og vurderinger vil vi anbefale at Os kommune bør:

- Utarbeide prosedyre for bruken av Bridge.
- Innarbeide rutiner for en systematisk rapportering til kommunestyret om status for gjennomføring av vedtak.

8. SAMMENDRAG

Kontrollutvalget har bestilt en forvaltningsrevisjon om oppfølging av politiske vedtak og rapportering om dette.

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

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

Med bakgrunn i formålet med forvaltningsrevisjonen har vi søkt å belyse følgende problemstillinger:

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

Undersøkelsen er søkt gjennomført ved å vurdere fakta som er samlet inn gjennom dokumentanalyse, spørsmål til administrasjonen og en spørreundersøkelse. Undersøkelsen er avgrenset til å omhandle vedtak som kommunestyret har gjort.

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

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

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

Administrasjonen har brukt kommunens saksbehandlingssystem ESA for oppfølging av politiske vedtak. Etter vår vurdering er ikke ESA godt egnet til dette. Det viser også synspunktene vi har innhentet fra ansatte i administrasjonen. Rådmannen innrømmer at systemet for oppfølging har hatt svakheter og har derfor besluttet å ta i bruk et nytt verktøy som skal gi bedre oversikt over oppfølgingen av politiske vedtak.

Kommunen har nå tatt i bruk Bridge og det er etter vår vurdering et system som gir god oversikt over vedtak som krever oppfølging og dermed vil bidra til å sikre at kommunestyrets vedtak blir iverksatt.

Kommunen har ennå ikke fått på plass en prosedyre for bruken av systemet. Når dette kommer på plass mener vi at Os kommune får gode systemer og rutiner for å sikre oppfølgingen av politiske vedtak.

Os kommune har ikke hatt en systematisk oppfølging og rapportering om status for gjennomføring av kommunestyrets vedtak. Etter vår vurdering er det ikke tilfredsstillende.

Kommunen har nå tatt i bruk et nytt verktøy som vil gi muligheter til å kunne følge opp politiske vedtak på en god og systematisk måte. I Bridge kan det framstilles rapporter som vil dekke behovet for rapportering til kommunestyret om status for politiske vedtak. Vi mener at rapporteringsmulighetene i systemet bør utnyttes og at det innarbeides rutiner for rapportering til kommunestyret.

Blir kommunestyrets vedtak iverksatt som forutsatt?

Vår gjennomgang av kommunestyrets vedtak i 2017 viser at administrasjonen iverksetter vedtakene i samsvar med vedtakenes ordlyd og kommunestyrets føringer. Etter vår vurdering vitner det om god praksis. Kommunestyret har ingen etablert praksis med å sette tidsfrister. Etter vår vurdering iverksetter administrasjonen vedtakene så snart det kan forventes.

Vi mener det er en svakhet at det ikke har blitt foretatt en systematisk tilbakerapportering til kommunestyret om gjennomføringen av vedtak. I de sakene hvor kommunestyret konkret ber om en tilbakemelding ser vi at administrasjonen raskt har fulgt opp dette. Informasjonen til kommunestyret kan etter vår mening forbedres ved å innføre en systematisk rapportering om status for gjennomføring.

9. KILDER OG VEDLEGG

9.1 Kilder:

Kommuneloven
KS 2013: Rådmannens internkontroll- Hvordan få orden i eget hus?
KRD 2009: 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane
NOU 1995: Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet
Bernt, Overå og Hove 2008: Kommunalrett
Jacobsen 2003: Makt- og demokratiutredningen
Os kommune: Reglementer og dokumenter

9.2 Vedlegg:

Uttalelse fra rådmannen
Bridge, oppfølgingsoversikt for kommunestyret 2017

SV: Rapport til uttalelse

Arne Svendsen [Arne.Svendsen@os.kommune.no]

Sendt: 6. november 2017 09:01

Til: Svein Magne Evavold

Kopi: Arvid Keskitalo [Arvid.Keskitalo@os.kommune.no]; Liv Tollan Ryen [liv.ryen@os.kommune.no]; Arne Svendsen [Arne.Svendsen@os.kommune.no]

Viser til forvaltningsrevisjon i Os kommune:

- Oppfølging av politiske vedtak i Os kommune

Revisjonen har vurdert administrasjonens oppfølging av politiske vedtak. Det fremkommer i rapporten og revisjonens konklusjoner at administrasjonen har en klar forståelse av sitt ansvar for å følge opp kommunestyrets vedtak, at administrasjonen har systemer og rutiner som sikrer at kommunestyrets vedtak blir iverksatt og at de blir iverksatt slik det kan forventes.

Rådmannen er godt fornøyd med de konklusjoner forvaltningsrevisjonen har kommet frem til.

Administrasjonen har nylig innført en ny modul i kommunens kvalitetssikringssystem som heter Bridge. Dette benyttes til å følge opp vedtak i politiske organ, hvor saksbehandlere på en rask og effektiv måte kan rapportere at vedtak blir iverksatt. Det vil bli utarbeidet prosedyrer for bruken av denne modulen. Samtidig gir denne modulen også mulighet for å rapportere tilbake til de politiske organene at vedtakene er iverksatt. Dette vil bli vurdert.

Med vennlig hilsen,

Arne Svendsen

Rådmann



952 66 502



@ arne.svendsen@os.kommune.no

Os kommune, 2550 Os i Østerdalen



Rytrøa 14, 2550 Os i Østerdalen



62 47 03 00



@ postmottak@os.kommune.no

Fra: Svein Magne Evavold [mailto:svein.magne.evavold@revisjonfjell.no]

Sendt: 25. oktober 2017 13:52

Til: OS Postmottak <postmottak@os.kommune.no>

Kopi: Arne Svendsen <Arne.Svendsen@os.kommune.no>

Emne: Rapport til uttalelse

Vedlagt oversendes brev til rådmannen med tilhørende foreløpig rapport fra forvaltningsrevisjon. Dokumentene har utsatt offentlighet.

Med hilsen

Svein Magne Evavold

Kommunestyret 2017

Beskrivelse: Alle saker som er behandlet i kommunestyret i 2017 inkludert oppfølging.

Referanse: Ingen referanse

Saksnr	Sakstekst	Status	Vedtaketets hovedpunkter	Frist	Saksbehandler	Saksbehandlers kommentar	Referanse	Rådmannens kommentar
9	Utvikling av Os sentrum	Ferdig	Oppstart av sentrumprosjekt vedtatt		AS		17/151	
8	Internasjonalt råd Os kommune	Ferdig	Internasjonalt råd for Os kommune ble opprettet		AS		17/154	
7	Årsmelding for kontrollutvalget for 2016	Ferdig	Årsmeldingen vedtatt		GN		17/74	
6	Fastsetting av planprogram kommunedelplan Os sentrum/Humnefjell	Ikke startet	Planprogrammet vedtatt		LPL		16/844	
5	Søknad om fritak fra politiske verv	Ferdig	Fritak innvilget		LTR	Gjelder Roar Aksdal	16/97	
46	Søknad om fritak fra politiske verv (Leif Kokvold)	Ferdig	Søknaden innvilget fram til 1.8.2017.		LTR		17/930	
45	Søknad om permisjon fra vervet som medlem av internasjonalt råd	Ferdig	Søknaden innvilges for 1 år. Oppvekstsektoren finner ny representant.		LTR	Oppvekst har ikke pekt ut noen ny representant	17/889	
44	Næringsarbeidet i Feillregionen	Ferdig	Kommunene etablerer to felles næringsenheter som plasseres i Røros og Tynset. Os kommune innleder samtaler med Røros og Holtålen om å opprette felles "Enhet for næring"		AS		17/643	
43	Revidering av lokal forskrift for mindre avløpsanlegg for Alvdal, Follidal, Os, Rendalen, Tolga og Tynset	Ikke startet	Os kommune vedtar "Lokal forskrift for mindre avløpsanlegg " for kommunene Alvdal, Follidal, Os, Rendalen, Tolga og Tynset		AS		17/330	
42	Organisering av NAV Os	Ferdig	Os kommune ønsker å etablere vertskommunesamarbeid med Røros og Holtålen. Prosjektgruppe opprettes for videre utredning.		GN	Møte med leder NAV Røros 27.10.17 vedr. etablering av prosjektgruppe.	17/508	
41	Rus- og psykiatriplan for Os kommune 2017-2020	Ferdig	Rus- og psiaktriplan 2017-2020 vedtatt. Rulles av nytt kommunestyre		TH		17/1005	
40	Økonomireglementet	Ferdig	Økonomi- og anskaffelsesreglement vedtas. Behandles hver kommunestyreperiode		GN	Må behandles i løpet av neste kommunestyreperiode.	17/950	
4	Vurdering av regionens navn	Ferdig	Endring av regionens navn vedtatt (geografisk dekkende)		AS		16/855	
39	2.gangs behandling Sætemoen massettak	Ikke startet	Reguleringsplan med endringer vedtatt		LPL		14/404	
38	Tertialrapport 1/2017	Ferdig	Tertialrapport 1/2017 tas til etterretning		GN	Endret budsjett i følge vedtak: Os skole, omsorg og finans.	17/595	
37	Kontrollutvalgets behandling av kommunens årsregnskap 2016	Ferdig	Kontrollutvalgets uttalelse vedr. årsmelding og regnskap tas til etterretning		GN		17/602	
36	Os kommunes regnskap og årsmelding 2016	Startet	Årsmelding og regnskap godkjennes		GN		17/136	
35	Nye retningslinjer for kommunalt næringsfond	Ferdig	Nye reviderte retningslinjer vedtatt.		GN	Endringsvedtak under § 2 Fondskapital er endret. Endringsvedtak § 6 Fondsstyret er endret.	17/564	
34	Lovendring om rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig	Ferdig	Forskrift om rett til sykehjem for Os kommune vedtatt fra 1.7.2017		MP	Forskriften ble behandlet i kommunestyret i juni 2017, og	17/454	

Prosesrapport

33	Søknad om fritak fra politiske verv for resten av valgperioden	Ferdig	Lill Anita Larsen gis fritak for ytterligere 1 år - til 1.7.2018		LTR		vedtatt.	17/640	
32	Søknad om fritak for politiske verv	Ferdig	Monica Gravdahl gis fritak/pernisjon ytterligere 1 år - til 1.7.2018		LTR			17/427	
31	Organisering av ledelse i skolene og barnehagene	Ferdig	Os kommune etablerer en stilling som oppvekstsjef (virksomhetsleder skoler og barnehage)		AS			16/128	
30	Søknad - helhetlig utvikling av Os sentrum	Ferdig	Søknaden godkjennes		AS			17/609	
3	Strategisk plan for regionrådet for fjellregionen 2017-2021	Ferdig	Enderingsforslag vedtatt		AS			17/38	
29	Utvikling av Os sentrum	Ferdig	Fondstyret gis ansvar for utvikling av 6 navngitte eiendommer i sentrum		AS			117/151	
28	Utsettelse av kommunedepplan Os sentrum/Humnefjell og endring av kommunens planstrategi	Ikke startet	Arbeid med kommunedepplan utsettes. Områderegleringsplan for Os sentrum utarbeides.		LPL			16/844	
27	Helse- og omsorgsplan	Ferdig	Os kommune søker tiårskudd til rehabilitering av inntil 10 sykehjemsplasser. I tillegg kommer omsorgsboliger		AS			16/1022	
26	Skadefellingslag - Os kommune	Ikke startet	Os kommune søker om deltakelse i prosjekt sammen med Follidal Alvadal, Tynset og Toiga		HLK			17/125	
25	Komiteoppgrave - Reglement for saksbehandlinga i politiske organ i Os kommune	Ferdig	Reglement for saksbehandling i politiske organer vedtatt		AS			17/574	
24	Søknad om fritak av politiske verv	Ferdig	Monica Gravdal gis ikke fritak		LTR			17/427	
23	Skadefellingslag - Os kommune	Ikke startet	Saken utsettes		HLK			17/125	
22	Tilstandsrapport for grunnskolen i Os kommune 2016	Ferdig	Tilstandsrapporten tas til etterretning		AK			17/138	
21	Medlemskap i utmarkskommunenenes sammenslutning	Ferdig	Os kommune søker medlemskap i USS		AS			17/528	
20	Reglement for saksbehandlinga i politiske organ i Os kommune	Ferdig	Saken utsettes		AS			15/269	
2	Nærpolitireformen	Ferdig	Innlandet politidistrikt arbeide videre med samarbeid mellom to politidistrikter i Fjellregionen		AS			16/636	
19	Alkoholpolitisk handlingsplan 2016-2020	Ferdig	Alkoholpolitisk handlingplan vedtatt for perioden 2016-2020		TH			16/538	
18	Storings- og sametingsvalget 2017 - oppnevning av valgstyre	Ferdig	Valgstyre med leder og nestleder oppnevnt		LTR			17/386	
17	Revidering av lokal forskrift for mindre avløpsanlegg	Ikke startet	Forslag til forskriften legges ut til offentlig høring		AS			17/330	
16	Internasjonalt råd i Os kommune	Ferdig	Internasjonalt råd i Os ble valgt		AS			17/154	
15	Søknad om pernisjon fra politiske verv	Ferdig	Søknaden innvilget t.o.m. 31.12.2017		LTR	Gjeider Mari Bakosgjetten		17/276	
14	Bosetting av flyktninger 2017	Ferdig	To enslige mindrearige flyktninger vedtatt bosatt		AS			16/810	
13	Turistinformasjon i Os kommune	Ferdig	Os kommune etablerer turistinformasjon på BEST i Os		AS			17/281	
12	Ny kommunal avtale mellom Os og Destinasjon Rørøs (DR)	Ferdig	Avtaalen vedtatt		AS			17/103	
11	Klagebehandling - tillatelse til å preparere hundeløyper med snoscooter	Ferdig	Vedtatt i F.sak 9/17 oppretholdes - tillatelse gitt		OK			16/914	
10	Vedtatt finansreglement Os kommune	Ferdig	Revidert finanreglement med ending vedtatt		GN	Enderingsvedtak å endre kredittrating fra A- til BBB+ er lagt inn i finansreglementet.		17/189	
1	Tilsvar handlingsprogram for fylkesveger 2018-2021 (23)	Ikke startet	Handlingsprogram med endringsforslag vedtatt - Gang-/sykkelveg lang Fv. 30 prioriteres		LPL			16/941	