

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS

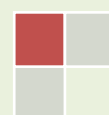


## Forvaltningsrevisjonsrapport

# «Hvordan blir politiske vedtak fulgt opp?»

Våler kommune

2016/2017



# INNHALDSFORTEGNELSE

1.	FORORD OG PROSJEKTMANDAT .....	1
2.	SAMMENDRAG .....	2
3.	INNLEDNING .....	4
3.1	Problemstillinger .....	4
3.2	Avgrensning av prosjektet .....	4
3.3	Revisjonskriterier .....	4
3.4	Revisjonsmetoder .....	4
4.	PROBLEMSTILLING .....	5
4.1	Revisjonskriterier .....	5
4.2	Revisors undersøkelse og innhentede data .....	8
4.3	Revisors vurderinger og konklusjoner .....	15
4.4	Anbefalinger .....	21
5.	RÅDMANNENS BEMERKNINGER .....	22
6.	KILDEHENVISNINGER .....	23
7.	VEDLEGG .....	24

# 1. FORORD OG PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven og forskrift om revisjon<sup>1</sup> utføre forvaltningsrevisjon. Etter forskriften innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet «*Hvordan blir politiske vedtak fulgt opp?*» er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget i sak 14/22 og kommunestyret i Våler kommune i sak 34/14.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet februar 2017 - juni 2017. Rapporten er oversendt kommunen for verifisering.

Prosjektansvarlig revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet.

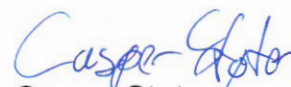
Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Casper Støten. I tillegg har fagansvarlig forvaltningsrevisor Anita Dahl Aannerød og revisormedarbeider Inger Marie Karlsen-Moum deltatt i informasjonsinnsamlingen.

Rapporten oversendes kommunen etter behandling i kontrollutvalget og kommunestyret.

Revisor vil takke assisterende rådmann og andre som har deltatt i prosjektet, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS  
Rakkestad 13.09.2017

  
Rita Elnes  
Distriktsrevisor

  
Casper Støten  
Forvaltningsrevisor

---

<sup>1</sup> Kommunelovens kapittel 12 § 78 og forskrift om revisjon av 1.juli 2004 kapittel 3 § 6.

## 2. SAMMENDRAG

I denne rapporten har revisjonen kontrollert om Våler kommune har hensiktsmessige rutiner for oppfølging av politiske vedtak, om vedtakene er utformet på en presis måte som legger til rette for en god oppfølging, og om kommunen følger opp politiske vedtak i praksis. Revisjonen har jobbet etter følgende problemstilling vedtatt av kontrollutvalget:

*Følger kommunen opp vedtak fattet i politiske utvalg? Herunder, er det etablert rutiner for å følge opp politiske vedtak og er de politiske vedtakene utformet så administrasjonen kan følge dem opp?*

For å besvare problemstillingen har revisjonen foretatt vurderinger på bakgrunn av den informasjonen revisjonen har samlet inn om kommunens rutiner og praksis, sett opp mot de krav og forventninger som stilles til kommunen gjennom lovverk, politiske vedtak og andre føringer på området.

Revisjonen har gjennomført et oppstartsintervju med assisterende rådmann i Våler kommune. Revisjonen har gjennomgått samtlige innkallinger og protokoller fra formannskapet og kommunestyret fra 2016, samt utvalgte saksdokumenter fra 2015 og 2017. Revisjonen har også gjennomført dokumentanalyse av kommunens rutiner på området og annen relevant dokumentasjon.

### **Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:**

Etter en helhetlig vurdering konkluderer revisjonen at Våler kommune i de fleste tilfeller følger opp vedtak fattet i politiske utvalg, imidlertid viser revisjonens funn at enkelte vedtak ikke har blitt fulgt opp, eller at de har blitt fulgt opp først etter lang tid. Revisjonen konkluderer videre at det er etablert rutiner for å følge opp politiske vedtak og at vedtak i de fleste tilfeller er hensiktsmessig utformet, imidlertid er flere av rutinene både i forbindelse med oppfølging og utforming av vedtak i liten grad formalisert (skriftliggjort), dermed kan kontinuiteten i nåværende praksis være sårbar for blant annet skifte av personell og endringer i omgivelsene.

Revisjonen vurderer at de fleste vedtak blir utformet med et klart voteringstema og inneholder konkret dekningsmåte/finansieringskilde. Imidlertid settes ikke tidsfrister bestandig der dette er hensiktsmessig, og det fremgår ikke klart nok av innstilling eller vedtak hvilket organ som skal sluttbehandle saken. Enkelte vedtak kan være vanskelige å følge opp, dette kan eksempelvis være såkalte «løse vedtak» der det bes om en vurdering opp mot kommende handlingsplan/budsjettbehandling, eller vedtak der det ikke fremkommer frister eller dekningsmåte/finansieringskilde.

Revisjonen viser til kontrollhandlinger og vurderinger for hvert av revisjonskriteriene og fremmer følgende 4 anbefalinger:

#### **Anbefaling 1:**

Revisjonen anbefaler Våler kommune å revidere sine rutiner for oppfølging av politiske vedtak, herunder konkretisere krav til prosess ved saksbehandling.

**Anbefaling 2:**

Revisjonen anbefaler Våler kommune å revidere sine dokumenthåndteringsrutiner.

**Anbefaling 3:**

Revisjonen anbefaler Våler kommune å revidere sine rutiner for utarbeidelse av saksfremlegg og protokoll, herunder konkretisere krav til utarbeidelse av forslag til vedtak som sikrer følgende minimumsinnhold:

- Best mulig klargjort/ utredet voteringstema (presise formuleringer som gir lite rom for skjønn).
- Hvilket organ som avgjør saken (Det bør framgå klart av innstilling og vedtak om saken avgjøres av formannskapet, eller om saken går videre til endelig behandling i kommunestyret.)
- Tidsfrister for ikrafttredelse/ frist for ferdigstillelse av vedtaket.
- Konkret dekningsmåte/ finansieringskilde

**Anbefaling 4:**

Revisjonen anbefaler at Våler kommune sørger for at samtlige vedtak følges opp innen frist, og at det rapporteres på vedtak som ikke kan gjennomføres. Herunder å informere om hvilke tiltak som må gjennomføres for å ferdigstille vedtaket.

## 3. INNLEDNING

### 3.1 Problemstilling

*Følger kommunen opp vedtak fattet i politiske utvalg? Herunder, er det etablert rutiner for å følge opp politiske vedtak og er de politiske vedtakene utformet så administrasjonen kan følge dem opp?*

### 3.2 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet omfatter rutiner og praksis for hensiktsmessig utforming av vedtak, oppfølging av vedtak og rapportering på vedtak. Vedtakene revisjonen tar utgangspunkt i er fattet av formannskapet og kommunestyret i Våler kommune.

### 3.3 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier, ofte kalt «foretrukket praksis», er uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra:

- LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner.
- KS-boken «Folkevalgt i kommunen og fylkeskommunen» (2015).
- Kommunal og moderniseringsdepartementets rapport «85 tilrådinger for styrkt egenkontroll i kommunane» (2009).
- Kommunal og moderniseringsdepartementets brosjyre/veiledning «Veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett - kommuneloven § 40 nr. 5.» Publikasjonsnummer H-2142, datert 05.01.2004.
- «Beste praksis».

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i neste kapittel.

### 3.4 Revisjonsmetoder

Dette prosjektet er utarbeidet i henhold til standard for forvaltningsrevisjon RSK 001. Som en del av kontrollarbeidet har revisjonen hatt oppstartsmøte/ intervju med assisterende rådmann (daværende konstituert rådmann) i Våler kommune, Harald Hammer. Her ble kommunens interne retningslinjer, rutiner og prosedyrer i forbindelse med politiske vedtak kartlagt. Revisjonen ble blant annet orientert om rutiner for dokumenthåndtering, oppfølging/iverksetting samt rapportering, som lå til grunn for administrasjonens arbeid med politiske vedtak i Våler kommune.

Revisjonen har gjennomgått samtlige innkallinger og protokoller fra formannskapet og kommunestyret fra 2016, samt utvalgte saksdokumenter fra 2015 og 2017.

Revisjonen har også gjort en dokumentanalyse og kontrollhandlinger av følgende dokumenter:

- Delegeringsreglement for Våler kommune.
- Reglement for politiske organer i Våler kommune.
- Reglement for folkevalgtes innsynsrett.
- Dokumenthåndteringsrutiner for saksbehandlere i Våler kommune.
- Handlingsplanene/Budsjettokumentene for 2016 og 2017.
- Fem tertialrapporter fra årene 2015, 2016 og 2017.

De kontrollhandlingene revisjonen har valgt vurderes som et godt grunnlag for å konkludere om kommunen har hensiktsmessige rutiner for oppfølging av politiske vedtak og om vedtakene er utformet på en presis måte som legger til rette for en god oppfølging. Kontrollhandlingene, og spesielt analysen av innkallinger, protokoller, tertialrapporter etc., vurderes som et godt grunnlag for å kunne si noe om kommunens praksis med å følge opp politiske vedtak.

Revisjonen finner dermed kontrollhandlingene gyldige og pålitelige til å kunne trekke konklusjoner i prosjektet.

## 4. PROBLEMSTILLING:

*Følger kommunen opp vedtak fattet i politiske utvalg? Herunder, er det etablert rutiner for å følge opp politiske vedtak og er de politiske vedtakene utformet så administrasjonen kan følge dem opp?*

### 4.1 Revisjonskriterier

Kommunelovens § 23 om *Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet* fastslår at «*Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt (...)*».

Det er således Rådmannens ansvar å følge opp vedtak etter (eventuelle) gjeldene frister, og sørge for hensiktsmessig arbeidsdeling gjennom å delegere oppgaver til underordnede.

Det bør ha blitt etablert rutiner for oppfølging av politiske vedtak samt for rapportering til folkevalgte på fattede vedtak. Dette gjelder også rapportering på om vedtaket ikke lar seg gjennomføre. Iverksetting av kommunestyrets vedtak hører inn under internkontrollansvaret til Rådmannen. I kommunal og moderniseringsdepartementets rapport «85 tilrådinge for styrkt egenkontroll i kommunane» lyder en av anbefalingene som følger:

---

*«Kommunene bør basere seg mindre på uformell kontroll. En formalisering vil gjøre kommunen mindre sårbar for skifte av personell, endringer i omgivelser og habilitetskritikk, og vil øke det organisatoriske minnet»*

---

I denne sammenhengen vil formalisering være skriftlige rutiner og prosedyrer eller systemer, som sørger for at politiske vedtak blir fulgt opp og at dette dokumenteres.

Kommunelovens § 30 *Møteprinsippet*. *Møtebok* nr. 1 fastslår at saker skal behandles og vedtak skal fattes i møter, videre følger det av nr. 3 i paragrafen at det skal føres møtebok (møteprotokoll) over forhandlingene i alle folkevalgte organer, og at kommunestyret selv fastsetter nærmere regler om føring av møteprotokoll. Det bør således finnes skriftlig reglement/rutiner for hvordan møteprotokoll skal føres i kommunen. Revisjonen er av den formening at en møteprotokoll kan, og bør, tjene flere hensyn. Kontrollhensynet er det mest fremtredende. Møteprotokollen er en arbeidsordre til administrasjonen om innholdet i de vedtak som skal iverksettes. Administrasjonens handlingsplikt er en funksjon av vedtakenes innhold.

Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner slår fast at Rådmannen gjennom budsjettåret skal legge fram rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom Rådmannen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak. I merknader til forskrift om årsbudsjett heter det at uttrykkene «gjennom året» og «rapporter» angir at slik rapportering skal skje med jevne mellomrom og minimum to ganger i året. Det skal foretas endringer i årsbudsjettet når dette må anses påkrevd. Kommunestyret skal selv foreta de nødvendige endringene.

Kommunelovens § 40 nr. 5 slår fast at kommunestyret selv skal fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet et veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett, som revisjonen vurderer kommunens reglement opp mot.

KS har utarbeidet boken «Folkevalgt i kommunen og fylkeskommunen». Boken gjør rede for hvilket samspill som bør eksistere mellom administrasjonen og folkevalgte for at folkestyret skal fungere etter intensjonen. KS skriver at det bør være god rapportering og styringsdialog mellom styringsnivåene i kommunene, og mellom Rådmannen og kommunestyret, dette for å ivareta tillit, åpenhet og forutsigbarhet innad i kommunen, og mellom kommune og innbyggere. Rådmannens oppgave er å fortolke og omsette vedtakene til praksis. KS skriver at det derfor er viktig at politikerne er tydelige i sine vedtak, selv om dette kan være utfordrende. Beste praksis tilsier at kommunen bør ha utarbeidede rutiner som sikrer at politiske vedtak blir utformet korrekt og at de er lett fattbare i ettertid.



## Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- Vedtak fattet i politiske utvalg skal iverksettes og følges opp. Eventuelle tidsfrister som er satt i det politiske vedtaket, skal følges.
- Kommunen bør ha utarbeidet reglement når det gjelder oppfølging/iverksetting av politiske vedtak.
- Kommunen bør ha utarbeidede rutiner/reglement for:
  - At møtebok/ protokoll blir skrevet.
  - Tilbakemelding til politiske organ, fra administrative enheter.
  - Å melde tilbake til politiske organ om at vedtak ikke lar seg gjennomføre.
- Kommunen bør ha utarbeidede rutiner som sikrer at politiske vedtak blir utformet presist og at de er lett fattbare i ettertid - Beste praksis er at et minimumsinnhold i ethvert vedtak som skal stemmes over bør kunne inndeles slik:
  - Best mulig klargjort/ utredet voteringstema (presise formuleringer som gir lite rom for skjønn).
  - Hvilke partier som har stemt for/ imot, eventuelt andre forslag til vedtak.
  - Hvilket organ som avgjør saken (Det bør framgå klart av innstilling og vedtak om saken avgjøres av formannskapet, eller om saken går videre til endelig behandling i kommunestyret.)
  - Tidsfrister for ikrafttredelse/ frist for ferdigstilling av vedtaket.
  - Konkret dekningsmåte/ finansieringskilde.
- Kommunestyret skal ha utarbeidet eget reglement om å informere folkevalgte/ politiske utvalg i forbindelse med saksdokumenter og saker som er under behandling (folkevalgtes rett til innsyn).
- Om det oppstår situasjoner som gjør at fastsatt budsjett ikke kan overholdes, skal administrasjonen rapportere dette til kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak og aktuelle budsjettjusteringer.
- Når det oppstår situasjoner som gjør at fastsatt budsjett ikke kan overholdes, skal kommunestyret selv foreta aktuelle budsjettjusteringer. Dette bør da redegjøres i neste tertialrapport.
- Ved siden av årsregnskapet, skal administrasjonen levere kommunestyret minimum to budsjett rapporter/tertialrapporter i året.

## 4.2 Revisors undersøkelse og innhentede data

### Systemer og rutiner for oppfølging av politiske vedtak og folkevalgtes rett til innsyn

Iverksetting av politiske vedtak inngår i rådmannens internkontrollansvar. En forutsetning for god kontroll er risikovurdering, formalisering og kontrollaktiviteter. Tema under denne overskriften er formalisering, herunder systemer og rutiner for iverksettelse av politiske vedtak og folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter. Revisjonen har kontrollert hvilke rutiner som finnes for oppfølging av politiske vedtak, herunder om kommunen har utarbeidet rutiner for registrering og oppfølging av vedtak. Med oppfølging menes her eksempelvis skiving av protokoll, oversendelse av/underrettelse om politiske vedtak til rette instans, eventuelle tilbakemeldinger fra instansene angående status på iverksettelse av vedtak, samt rapportering til folkevalgte på fattede vedtak. Revisjonen har også kontrollert om kommunen har et tilfredsstillende reglement for folkevalgtes innsyn.

Den administrative organisasjonen i Våler består av rådmannen med hans stab; sentraladministrasjon ledet av assisterende rådmann; virksomhet *Miljø/teknikk*, ledet av virksomhetsleder; seksjon *Helse og omsorg*, ledet av kommunalsjef for helse og omsorg; samt seksjon *Oppvekst og kultur*, ledet av kommunalsjef for oppvekst og kultur. Ved oppstart av prosjektet var assisterende rådmann konstituert som rådmann.

I oppstartsmøtet revisjonen hadde med assisterende rådmann ble det sagt at rutinene for oppfølging av politiske vedtak, deriblant protokollføring og utformingen av vedtak er ivaretatt gjennom «Reglement for politiske organer». Der står det også at protokoller skal godkjennes/underskrives i møtet, noe som er en gjennomgående praksis for alle politiske utvalg der kommunen selv yter sekretariatsbistand.

Revisjonen har gjennomgått dokumentet «Reglement for politiske organer» og funnet at det finnes en rutine for hvordan møteprotokoll skal skrives, herunder hvilke forslag som har blitt fremmet og stemt over, samt avstemningsresultatet med angivelse av partitilhørigheten til de som har stemt m.m.

Det ble også sagt under oppstartsmøtet at rutinen for oversendelse av politiske vedtak er ivaretatt gjennom «Dokumenthåndteringsrutiner for saksbehandlere».

Revisjonen har gjennomgått dokumentet «Dokumenthåndteringsrutiner for saksbehandlere» og ser at det her finnes en rutine på ekspedering av vedtak som slår fast saksbehandlerens ansvar for ekspedering (oversendelse) av vedtaket, samt fremgangsmåten for dette.

Dokumenthåndteringsrutinene er ifølge dateringen sist endret 30. mars 2006. Revisjonen antar at det kan ha blitt forandringer i praksis siden rutinene sist ble revidert. Rutiner som for eksempel omhandler arkivering av telefaks og lignende kan være mindre aktuelt i dag enn i 2006, avhengig av hvilken praksis kommunen fører per dags dato. I forbindelse med verifiseringen av denne rapporten presiserte assisterende rådmann at dokumenthåndteringsrutinene vil bli revidert i forbindelse med overgang til fullelektronisk arkiv.

Det ble videre sagt i oppstartsmøtet at dokumenter knyttet til politiske vedtak blir håndtert i sentraladministrasjonen. Vedtak blir formidlet videre enten via postmottak eller via ledere. Det ble også informert om at kommunen benytter saksbehandlingssystemet/arkivsystemet ESA og at dette systemet benyttes til å lage saksdokumenter, innkallinger, protokoller og til oppfølging av politiske vedtak. Det ble også sagt at rådmannen etterspør informasjon fra virksomhetene angående oppfølging av politiske vedtak ved behov, før det rapporteres til formannskap og kommunestyre.

Revisjonen kan ikke se at kommunen har skriftliggjort rutiner som beskriver hvordan politiske vedtak skal følges opp og rapporteres på, utover den ovennevnte rutinen om ekspedering av vedtak. Revisjonen ser for øvrig ut fra assisterende rådmanns beskrivelse av praksis, og gjennom undersøkelser, at administrasjonen rapporterer jevnlig til folkevalgte gjennom tertialrapporter.

Det ble sagt i oppstartsmøtet at det rapporteres på fremdrift i forhold til frister i tertialrapportene. Det ble også sagt at det ikke oppleves som en stor utfordring å holde frister i dag, men dette kan bli en større utfordring i fremtiden med tanke på etableringen av de nye faste utvalgene i kommunen fra 2017.

Allmennheten har tilgang til innkallinger, protokoller og lignende gjennom kommunens nettsider. Revisjonen har selv benyttet kommunens nettsider for å lete frem dokumentasjon i forbindelse med prosjektarbeidet. Revisjonen har ikke oppdaget manglende saksdokumenter eller andre åpenbare mangler i møtekalenderen i løpet av vår gjennomgang av dokumentasjonen.

Revisjonen fikk utdelt reglement for folkevalgtes innsynsrett i oppstartsmøtet. Reglementet angir hvilke typer saksdokumenter folkevalgte har innsyn i, avhengig av hvilket politisk organ de sitter i og hvor mange folkevalgte som ber om innsyn. Retten til innsyn inntreffer når saksdokumentene er fremlagt for politisk behandling, folkevalgte har dermed ikke innsynsrett i dokumentene mens de er under administrativ behandling, folkevalgte har heller ikke innsyn i administrasjonens arbeidsdokumenter. Taushetsbelagte opplysninger har som regel folkevalgte ikke innsyn i, men kommunestyret kan vedta å få tilgang til slike opplysninger ved flertallsvedtak. Reglementet er sist endret av kommunestyret 29.04.2004. Revisjonen har undersøkt kommunens reglement opp mot det veiledende normalreglementet for folkevalgtes innsynsrett, utgitt av kommunal og moderniseringsdepartementet, og ser at kommunens reglement er i tråd med de momenter som angis i det veiledende reglementet.

### **Rutiner som sikrer at politiske vedtak blir utformet presist og at de er lett fattbare i ettertid**

Kommunen bør ha utarbeidet rutiner som sikrer at politiske vedtak blir utformet presist og at de er lett fattbare i ettertid. En forutsetning for dette er at politiske vedtak blant annet består av presise formuleringer, avstemmingsresultat, hvilket organ som avgjør saken, tidsfrister og eventuell finansieringsmåte/dekningsmåte.

Det ble sagt i oppstartsmøte at de fleste vedtak blir oppfattet som tydelige. I saker der vedtakene er utydelige blir folkevalgte opplyst om dette, med unntak av i de tilfeller der vedtakene er ment å være åpne for tolkning. Det ble også sagt at finansieringen skal fremkomme av politiske vedtak der det er naturlig.

Revisjonen ser i dokumenthåndteringsrutinene for saksbehandlere at det finnes en rutine for saksfremlegg (rutine 9). Denne inneholder instruksjoner for hvordan saksdokumenter skal opprettes og ferdigstilles i saksbehandlingssystemet. Revisjonen finner ingen konkret rutine på hvordan saksfremlegg/innstillinger skal utformes. Eksempelvis fremkommer det ikke her at finansieringskilder, frister etc. bør fremkomme av forslag til vedtak.

I reglement for politiske organer fremkommer det ikke i kapittel to; «Møtereglement for kommunestyret» noe spesifikt punkt om saksforberedelsen. For øvrig finnes det en kort utgreiing om saksforberedelsen i både kapittel fire, seks og syv som angår formannskap, oppvekst – og kulturutvalg og helse – og omsorgsutvalg. Redegjørelsen sier likevel lite om hvilke momenter som bør tas med ved utforming av en innstilling. Delkapittel 2.12 redegjør for hvordan fremsettelsen av forslag fra medlemmer i kommunestyret skal gjennomføres. Her er det lagt inn en skriftlig presisering på at det skal legges vekt på presise formuleringer når et forslag fremmes for kommunestyret.

Revisjonen har undersøkt innkallinger og protokoller fra formannskap og kommunestyret for året 2016 og gjennomført en analyse av hvordan vedtakene utformes.

I 2016 behandlet kommunestyret totalt 73 saker, formannskapet behandlet 82 saker. I protokollene henvises det gjennomgående til hvilket resultat som fremgår av avstemmingen, herunder hvilke partier som har stemt for hvilket forslag eller om forslaget har blitt enstemmig vedtatt. I samtlige innkallinger for kommunestyret og formannskap fremkommer det hvilke organ som har hatt saken til behandling.

Etter hva revisjonen kan se av disse saksdokumentene er vedtaksformuleringene/voteringstema i stor grad utformet på en presis måte slik at det går klart frem hva vedtaket går ut på. Imidlertid er det ikke bestandig benyttet frister der dette er hensiktsmessig, og i noen tilfeller er dekningsmåten/finansieringskilden for vedtaket upresis, dette kommer revisjonen tilbake til.

Revisjonen kan ikke se at det i formannskapets innkallinger og protokoller tydeliggjøres om formannskapet har blitt gitt vedtaksmyndighet, eller om saken skal sluttbehandles i kommunestyret, i saker der dette er i tråd med delegeringsreglementet. Eksempelvis er det i sak 24/16 «Budsjetjustering 1 - 2016» behandlet av formannskapet, ikke klargjort at saken skal sluttbehandles i kommunestyret. I formannskapets protokoll fremkommer det heller ikke at formannskapets vedtak er en innstilling til kommunestyret. I tilsvarende sak i kommunestyret (22/16) er formannskapets saksbehandling og vedtak gjengitt, men det er heller ikke her presisert at vedtaket er «formannskapets innstilling» til kommunestyret.

I forbindelse med verifiseringen av rapporten skrev assisterende rådmann følgende:  
*«I de saker som lovmessig må til kommunestyret kan man selvfølgelig skrive det i saksfremlegget. I andre saker blir det i noen grad et politisk skjønn om formannskapet fatter vedtak eller innstiller til kommunestyret. Det kunne eksempelvis vært angitt i sak 24/16 fordi formannskapet ikke har myndighet til å budsjettjustere.»*

Etter hva revisjonen kan se av de undersøkte innkallingene og protokollene blir det i liten grad differensiert mellom «formannskapets innstilling» og «formannskapets vedtak». For å kunne vite ut fra disse dokumentene hvilke saker som skal sluttbehandles av kommunestyret eller av formannskapet, må man i de fleste tilfeller selv være kjent med formannskapets vedtaksmyndighet.

Under verifiseringen av rapporten skrev assisterende rådmann følgende:  
*«I formannskapets protokoll fremkommer det om formannskapets vedtak er innstilling eller ikke på flg. vis:  
er det vedtak brukes formuleringen «vedtatt»  
er det innstilling brukes formuleringen «tiltrådt»  
Dette er de folkevalgte kjent med.»*

Revisjonen har ved gjennomgangen av innkallinger og protokoller dannet seg et inntrykk av om politiske vedtak har oppgitt en konkret dekningsmåte/finansieringskilde der det er hensiktsmessig. Blant kommunestyrets saksdokumenter fra 2016 har revisjonen gjort et utplukk på tolv saker og vurdert innholdet sett opp mot revisjonskriteriet om dekningsmåte/finansieringskilde. I åtte av de tolv sakene fremkommer det klart av vedtakene hvordan innholdet skal dekkes, i de aller fleste tilfeller angis det også konkret hvilke områder som skal oppjusteres/nedjusteres i budsjettet som følge av vedtaket. Ett vedtak<sup>2</sup> lyder som følger: *Våler kommune sier seg villig til å bidra med 50% av etableringskostandene for kulvert for kryssing av FV 120 ved Rødsund, oppad begrenset til 5 mill kr, om det er en forutsetning for at kulvert skal opparbeides.* Dette vedtaket oppgir ingen finansieringskilde/dekningsmåte. De resterende tre vedtakene inneholder «løse» vedtak der det oppgis at kostnader skal innarbeides i handlingsplan for 2017-2020<sup>3</sup>.

I forbindelse med verifiseringen av rapporten skrev assisterende rådmann følgende:  
*«K-sak 31/16 om inntil 5 mill kr i bidrag til kulvert må langt på vei sees på som et intensjonsvedtak. Om tiltaket blir realisert er det i så fall langt frem i tid. Sak 3/16. Overordnet styringsdokument. Heller ingen budsjetterte utgifter i 2017. Sak 51/16 og 52/16. Lite hensiktsmessig å budsjettjustere i 2016 når utgiftene først kommer i 2017.»*

Revisjonen har med bakgrunn i det samme utplukket av saker dannet seg et inntrykk av om vedtak inneholder frister for ferdigstillelse av vedtaket, der dette er hensiktsmessig. I seks av de tolv vedtakene kunne det vært hensiktsmessig å sette en frist<sup>4</sup>. Kun ett av disse vedtakene inneholdt en frist for ferdigstillelse<sup>5</sup>. En

---

<sup>2</sup> K-sak 31/16 «Gang- og sykkelvei FV120 (...)»

<sup>3</sup> K-sak 52/16, 3/16 og 51/16

<sup>4</sup> K-sak 30/16, 34/16, 51/16, 52/16, 56/16, 62/16

ytterligere sak som revisjonen kontrollerte inneholdt en tidsfrist med formuleringen «(...) fremmes for politisk behandling i løpet av våren 2017»<sup>6</sup>.

Under verifiseringen av rapporten skrev assisterende rådmann følgende:  
«K-sak 30/16, 34/16 og 62/16. Når det gis bevilgning i 2016 oppfatter rådmannen at fristen samme år. K-sak 52/16. Vanskelig å vedta frist i Våler når dette er et samarbeidsprosjekt mellom flere kommuner.»

Revisjonen har gjennomgått samtlige saker med utsettelsesvedtak i kommunestyret og formannskapet i 2016, de fire sakene som har blitt utsatt har ikke oppgitt frist for når saken skal opp på nytt. Et av vedtakene oppgir at saken utsettes til det foreligger en utredning om konsekvensene av en kommunal ansettelse, frist for dette tiltaket tydeliggjøres ikke i vedtaket. Revisjonen ser for øvrig ut fra den praksis som utøves at saker med vedtak om utsettelse fremmes for behandling i påfølgende møte i det enkelte organ, revisjonen har kontrollert og funnet at dette er tilfelle for de ovennevnte sakene<sup>7</sup>.

## **Rapportering på vedtak og oppfølging av budsjettvedtak og kommunestyrevedtak**

Administrasjonen skal i tråd med forskrift for årsbudsjett levere minimum to tertialrapporter til kommunestyret i året. Om det oppstår situasjoner som gjør at fastsatt budsjett ikke kan overholdes, skal administrasjonen rapportere dette til kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak og aktuelle budsjettjusteringer, og kommunestyret skal selv foreta aktuelle budsjettjusteringer.

I oppstartsmøtet ble det sagt at informasjonen vedrørende politiske vedtak, herunder frister, fremdrift på vedtak og vedtak som ikke lar seg gjennomføre, blir formidlet til folkevalgte gjennom tertialrapportene. Det avlegges to rapporter gjennom året. Ved behov blir det etterspurt informasjon fra virksomhetene angående oppfølging av politiske vedtak, før dette rapporteres til formannskap og kommunestyret gjennom rapportene. Eventuelle budsjettjusteringer blir behandlet som egne saker eller i forbindelse med tertialrapportene.

Revisjonen kan ikke se ut fra mottatt dokumentasjon at det foreligger skriftlige rutiner på når og hvordan tertialrapportene skal fremlegges. Likevel ser revisjonen av møteinnkallingene til kommunestyret at det har blitt lagt frem rapport to ganger i året i de siste fire årene, revisjonen ser også at budsjettjusteringssaker blir fremlagt ved behov.

Revisjonen har sett på tertialrapportene fra 2015 og 2016, samt 1. tertialrapport for 2017, og gjennomført en analyse av rapporteringen og oppfølgingen av politiske vedtak. Revisjonen ser at tertialrapportene er bygd opp av et generelt finanskapittel med oversikt over blant annet skatteinngang, rentenivå og andre finansielle forutsetninger; et kapittel for hver av rammeområdene (virksomhetene) med status

---

<sup>5</sup> K-sak 34/16

<sup>6</sup> K-sak 69/16

<sup>7</sup> K-sak 20/16, 49/16, samt F-sak 31/16, 34/16

på blant annet måloppnåelse, mer/mindreforbruk i forhold til budsjett, status på investeringsprosjekter og eventuelle korrigerende tiltak der det er behov; et kapittel med oversikt over oppfølgingen av politiske vedtak; et kapittel med oversikt over finansforvaltningen til kommunen; samt en oppdatert oversikt over sykefraværet i kommunen.

Revisjonen har gjennomgått tertialrapportene og funnet at den rapportering som gis inneholder informasjon til folkevalgte som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjettet. Tertialrapportene gir også informasjon om måloppnåelse og vedtaksoppfølging til de folkevalgte.

Revisjonen ser av rapporteringen på vedtak i tertialrapportene at enkelte vedtak ikke har blitt fulgt opp, eller først blitt fulgt opp etter flere år. Dette gjelder følgende saker:

*K-sak 48/09 Forvaltningsrevisjonsprosjekt Retningslinjer og rutiner for vurdering av behov, valg og bruk av konsulenter, herunder juridisk bistand.*

*K-sak 18/10 Utredning om overføringsledning for avløp fra Svinndal RA til Nordby pumpestasjon videreføres («Ingen frist og bevilgning» er oppgitt som årsak).*

*K-sak 4/13 Forvaltningsrevisjonsprosjekt Vedlikehold av kommunale eiendommer (i denne saken ble det behandlet en oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporten som ble vedtatt «tatt til etterretning» av kommunestyret, revisjonen ser av den videre behandlingen i K-sak 14/17 at det nylig har blitt utarbeidet og vedtatt vedlikeholdsplaner for kommunen som en videre oppfølging av forvaltningsrevisjonsprosjektet).*

*K-sak 35/13 Forvaltningsrevisjonsprosjekt eierskapskontroll (denne er etter hva revisjonen kan se i ferd med å følges opp gjennom rulleringen av eierskapsmeldingen gjennomført i 2016<sup>8</sup> og utarbeidelsen av rutinebeskrivelser som administrasjonen skal fremme for politisk behandling i 2017).*

I forbindelse med verifiseringen av rapporten skrev assisterende rådmann følgende:

*«K-sak 48/10. Svar til revisjonen ble utarbeidet og levert til rådmannen. Hvorfor daværende rådmann valgte ikke å sende svarene er ukjent.*

*K-sak 18/10. «Ingen frist og bevilgning» betyr at det ikke prioriteres politisk.»*

Revisjonen vil også trekke frem ytterligere to saker som synes relevante for kommunens praksis i forbindelse med oppfølgingen av politiske vedtak og rapportering til folkevalgte. Sakene er plukket ut under gjennomgangen av innkallinger, protokoller og budsjettokument:

*Budsjettvedtak for 2016 om opprettelse av stilling som Controller i sentraladministrasjonen:*

I budsjettokumentet for 2016 var det bevilget kr 720 884 til ansettelse av Controller i sentraladministrasjonen. Stillingen var ment til å bistå alle enheter i kommunen i forbindelse med blant annet økonomi, innkjøp og rutine-/prosedyreoppfølging. I

---

<sup>8</sup> K-sak 69/16

budsjettet beskrives ansettelsen som absolutt nødvendig sett opp mot behovet for kompetanse, og for å redusere sårbarhet i organisasjonen.

I oppstartsmøtet spurte revisjonen om bevilgningen til stillingen som Controller, som ble vedtatt i budsjett for 2016 og som har stått vakant i løpet av året. Det ble sagt i møtet at folkevalgte var blitt løpende orientert om denne saken, og at det ble vedtatt å holde stillingen vakant i budsjett for 2017.

Revisjonen har kontrollert tertialrapporter, budsjettjusteringssaker, samt øvrig informasjon fra innkallinger og protokoller fra 2016, og kan ikke se at det har blitt rapportert til folkevalgte på dette vedtaket igjennom året. Revisjonen ser også av handlingsplanen/budsjettdokumentet for 2017 at kommunestyret i tråd med rådmannens forslag har vedtatt at stillingen skal holdes vakant i 2017. Her står den justerte summen på kr 734 233 oppført som et budsjettavlastende tiltak innen rammeområde sentraladministrasjon, for hele planperioden.

Revisjonen kommer tilbake til dette i sin vurderingsdel.

Under verifiseringen av rapporten skrev assisterende rådmann følgende i forbindelse med ovennevnte sak:

*«Rådmannen oppfatter ikke controllerstillingen som et vedtak selv om det lå penger til det i budsjettet.*

*Rådmannen har selv fullmakt til å opprette og nedlegge stillinger.»*

*Kommunestyrevedtak 3/16 Boligsosial handlingsplan:*

- 1. Boligsosial handlingsplan 2015-2023 vedtas som et overordnet styringsdokument for Våler kommunens boligsosiale arbeid i perioden 2015-2023.*
- 2. Kostnader forbundet med investeringer innarbeides i aktuelle økonomi og handlingsplan.*

Revisjonen antar ut fra vedtakets pkt. 2 at kostnadene forbundet med investeringer bes innarbeides i handlingsplanen for 2017-2020.

Revisjonen kan ikke se at kostnader som beskrevet i vedtaket ovenfor er innarbeidet i handlingsprogrammet for 2017-2020/budsjett for 2017. I handlingsprogrammet s. 12 står det følgende: *«Andre planer som har innvirkning på handlingsprogrammet er særlig Skolebruksplan, Helse og omsorgsplan samt de bestilte, men så langt ikke leverte planene: Boligsosial handlingsplan, Barnehavebehovsplan og Plan for bosetting/integrering.»* (revisjonens understreking)

Dette er en formulering som revisjonen ser at står uforandret fra fjorårets handlingsplan.



### 4.3 Revisors vurderinger og konklusjoner

#### **Kommunen bør ha systemer og rutiner for oppfølging av politiske vedtak og folkevalgtes rett til innsyn**

Revisjonen har kontrollert hvilke rutiner som finnes for oppfølging av politiske vedtak, herunder om kommunen har utarbeidet rutiner for registrering og oppfølging av vedtak.

Revisor vurderer at Våler kommune har etablert gode rutiner for skriving av møteprotokoll og registrering av/underrettelse om vedtak, og ser dette som positivt.

Revisjonen vurderer at praksisen med å legge ut alle møteprotokoller og saksdokumenter på Våler kommunes hjemmeside bidrar til å gi folkevalgte og allmennheten informasjon og innsyn på en brukervennlig og oversiktlig måte. Praksisen med at protokoller godkjennes i møtet kan føre til at eventuelle misforståelser/feiltolkninger oppklares raskt og at protokollene raskt blir publisert for allmennheten, dette vurderer revisor som positivt.

Kommunen benytter saksbehandlingssystemet/arkivsystemet ESA til å lage saksdokumenter, innkallinger, protokoller og til oppfølging av politiske vedtak. Revisjonen har ikke undersøkt hvordan systemet blir benyttet i praksis, men har fått noe innsikt i rutinene som ligger til grunn for hvordan systemet skal benyttes gjennom dokumenthåndteringsrutinene og gjennom informasjonen gitt i oppstartsmøtet. Revisjonen ser det som positivt at kommunen har et system som dekker hele saksgangen fra saksfremlegg til protokoll og oppfølging av vedtak. Revisjonen påpeker likevel at vi ikke kan se at det foreligger noen skriftlig rutine for hvordan vedtak skal følges opp videre i systemet utover å underrette berørte parter om vedtaket.

Revisjonen vurderer at kommunen har et forbedringspotensial i forbindelse med formalisering av sentrale rutiner for vedtaksoppfølging, herunder opprettelse av mer omfattende veiledning for oppfølging av politiske vedtak og rapportering fra virksomhetene til rådmann, og videre til folkevalgte. Formalisering av slike rutiner vil gjøre kommunen mindre sårbar ved skifte av personell, endringer i omgivelser, og vil bidra til å øke det organisatoriske minnet.

Revisjonen ser også at dokumenthåndteringsrutinene sist er endret i 2006. Revisjonen vurderer at disse rutinene bør oppdateres jevnlig for å sikre at rutinene er i overensstemmelse med den praksisen kommunen ønsker.

På bakgrunn av dette og øvrige vurderinger anbefaler revisjonen kommunen å revidere sine rutiner for oppfølging av vedtak, herunder konkretisere krav til prosess ved saksbehandling. Revisjonen anbefaler også kommunen å revidere sine dokumenthåndteringsrutiner.

For at kommunens øverste organ, kommunestyret, skal være sikret nødvendig informasjon er det viktig at det er en hensiktsmessig dialog mellom kommunestyret og administrasjon. Det er kommunestyret som vedtar ulike tiltak som får betydning for kommunens drift og investeringer. Kommunestyret skal ha utarbeidet et eget

reglement for folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og informasjon om saker som er under behandling. Et slikt reglement må sikre de folkevalgte en størst mulig grad av rett til innsyn i den løpende kommunale saksbehandling, men må også ivareta taushetsplikt og personvern hensyn, og gis en form som ikke medfører en uforholdsmessig arbeidsbelastning for administrasjonen.

Våler kommune har utarbeidet et reglement for folkevalgtes rett til innsyn. Innholdet i reglementet er etter revisjonens vurdering i tråd med veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett, utgitt av kommunal og moderniseringsdepartementet. Kommunen har dermed utarbeidet et slikt reglement i tråd med intensjonen i kommuneloven, og revisjonen vurderer dette som positivt.

### **Kommunen bør ha utarbeidet rutiner som sikrer at politiske vedtak blir utformet korrekt og at de er lett fattbare i ettertid**

Et politisk vedtak har i tillegg som instruks til administrasjon, også verdi som alminnelig informasjonskilde for presse, innbyggere i kommunen og øvrige interessenter. Vedtaksformuleringen skal dessuten sikre en rask og effektiv oppfølging.

Revisjonen vurderer at politiske vedtak i Våler kommune som regel inneholder utredet voteringstema. De ulike forslag som er lagt frem blir tillagt i protokollen. Under behandlingen fremgår voteringen og stemmetallet. Dette vurderer revisjonen som positivt.

Revisjonen funn viser til at det i liten grad blir differensiert mellom «formannskapets innstilling» og «formannskapets vedtak». I forbindelse med verifiseringen av rapporten ble det presisert at det i protokollen blir brukt formuleringen «vedtatt» ved vedtak og at det ved innstilling blir brukt formuleringen «tiltrådt», samt at de folkevalgte er klar over denne praksisen. Under revisjonens kontroll av «Reglement for politiske organer» fremkom det ikke av kapittel 4 «Reglement for formannskapet» noen rutine for å skille mellom innstilling og vedtak i protokollene, og revisjonen vurderer at denne i så fall burde vært skriftliggjort. Revisjonen oppfatter det likevel som positivt at kommunen har en praksis på dette som er forstått av folkevalgte. I denne sammenhengen vil imidlertid revisjonen legge det som et premiss at en protokoll bør kunne tjene flere hensyn utover det å gi informasjon til folkevalgte; en protokoll er også et offentlig dokument av offentlig interesse. Revisjonen vil oppfordre kommunen til å ta dette med i betraktning ved utforming av protokollen, slik at protokollen i størst mulig grad blir et brukervennlig dokument for leseren.

Revisjonen vurderer ut fra ovennevnte at det ikke fremkommer av innstilling hvilket utvalg/organ som avgjør saken. Videre vurderer revisjonen at det i større grad fremkommer av protokollen differansen mellom vedtak og innstilling, men at denne praksisen ikke er skriftliggjort i rutinene. Revisjonen oppfatter også denne praksisen som lite brukervennlig. At forskjellen mellom innstilling og vedtak fremkommer klart av protokollen, er viktig informasjon både for folkevalgte og for allmennheten.

Revisjonen vurderer at kommunen har et forbedringspotensial i forbindelse med formalisering av sentrale rutiner for vedtaksutforming, herunder opprettelse av mer

omfattende veiledning for utarbeidelse av saksfremlegg/innstillinger. Formalisering av disse rutinene vil gjøre kommunen mindre sårbar ved skifte av personell, endringer i omgivelser og vil bidra til å øke det organisatoriske minnet.

Opprettelsen av nye faste utvalg i kommunen vil medføre en større arbeidsmengde for kommunens administrasjon, dette vil etter alt å dømme styrke behovet for å ha klare saksbehandlingsrutiner, for å opprettholde en effektiv og konsekvent saksbehandling på tvers av politiske utvalg. Dette gjelder også rutinene om oppfølging av politiske vedtak, nevnt under forrige overskrift.

Revisjonen vurderer at tidsfrister/ frist for ferdigstillelse av vedtak ikke bestandig fremkommer av vedtak, der dette kan vurderes som hensiktsmessig. Fristene kan også i enkelte tilfeller oppleves som lite presise. Hvis det blir gitt en konkret tidsfrist i vedtakene, vil vedtakene være enklere å etterprøve i henhold til om de blir gjennomført innenfor gitt tidsfrist. Revisjonen vurderer at vedtakene bør inneholde konkrete tidsfrister, fortrinnsvis med oppgitte datoer, spesielt i forbindelse med oppstart av prosjekter og forventet slutt av prosjekter. Revisjonen vurderer at så lenge ikke frister blir oppgitt i politiske vedtak, kan heller ingen kontroll bli utført for å sjekke om tidsfrister blir overholdt. Dessuten blir det vanskelig for folkevalgte å ha oversikt over utviklingen i de vedtak de har fattet.

I forbindelse med verifiseringen av rapporten presiserte assisterende rådmann at bevilgninger som blir gitt innenfor året oppfattes av rådmannen som at fristen er samme år. Likevel vil revisjonen holde seg til sin opprinnelige vurdering, det er revisjonens oppfatning at det kreves konkrete protokollførte frister for å sikre kontrollhensynet, samt oversikt over vedtak og planlagt iverksettelse av disse, jamfør ovennevnte vurdering.

Revisjonen fant også at utsettelsesvedtak i stor grad mangler frist for når saken skal opp til ny politisk behandling, imidlertid ser revisjonen av kommunens praksis at utsatte saker blir behandlet i påfølgende møte. Likevel vurderer revisjonen det som mest ryddig å sette opp en frist for ny behandling. Her kan formuleringer av typen «saken utsettes til neste møte» være tilstrekkelig hvis det ikke viser seg hensiktsmessig å sette en eksakt dato.

I de aller fleste fattede vedtak fremkommer det konkret dekningsmåte/ finansieringskilde. Dette vurderer revisjonen som positivt. Unntakene er der vedtaket bes innarbeides i handlingsplan/ budsjettokument. Slike «løse» vedtak er etter revisjonens oppfatning ikke ideelle, da innarbeidelsen av ytterligere kostnadsdrivende tiltak i handlingsplan som oftest krever omprioritering av midler fra andre tiltak eller en økning i kommunens inntekter. I vedtaket bør det pekes på hvilke grep kommunestyret er villige til å ta for å dekke inn kostnadene vedtaket vil/kan medføre. Her støtter revisjonen seg på det KS uttrykker i sin bok *Folkevalgt i kommunen og fylkeskommunen*:

---

*«Rådmannens oppgave er å fortolke og omsette vedtakene i praksis. Det er derfor viktig at politikerne er tydelige i vedtakene, selv om det kan være utfordrende. I situasjoner der det sannsynligvis er konstant knapphet på*

*ressurser, vil det å velge nesten alltid innebære at man må velge bort noe annet. En fordel på ett område må som regel betales med en ulempe på et annet. Som folkevalgt vil du tjene på å være ryddig og tydelig når slike dilemmaer oppstår.»*

- *KS-boken «Folkevalgt i kommunen og fylkeskommunen» (2015)*

---

Å være tydelig på prioriteringene i vurderingen av mange gode tiltak kan være utfordrende, men dette er likevel avgjørende for å gi rådmannen tydelige styringssignaler.

På bakgrunn av dette og øvrige vurderinger anbefaler revisjonen Våler kommune å revidere sine rutiner for utarbeidelse av saksfremlegg og protokoll, herunder konkretisere krav til utarbeidelse av forslag til vedtak som sikrer følgende minimumsinhold:

- Best mulig klargjort/ utredet voteringstema (presise formuleringer som gir lite rom for skjønn).
- Hvilket organ som avgjør saken (Det bør framgå klart av innstilling og vedtak om saken avgjøres av formannskapet, eller om saken går videre til endelig behandling i kommunestyret.)
- Tidsfrister for ikrafttredelse/ frist for ferdigstilling av vedtaket.
- Konkret dekningsmåte/ finansieringskilde

### **Kommunen bør sørge for at fattede vedtak iverksettes og at det rapporteres på vedtak til folkevalgte gjennom året.**

Folkevalgte bør kunne være sikre på at vedtakene som er fattet blir gjennomført av administrasjonen. Derfor er det nødvendig med en tydelig saksgang, samt tilbakemelding fra administrasjonen. På denne måten får kommunestyret informasjon om at vedtakene er gjennomført. Det er også viktig at kommunestyret får tilbakemelding hvis et vedtak ikke lar seg gjennomføre.

Kommunestyret i Våler kommune får forelagt to tertialrapporter i året, disse inneholder vesentlig informasjon om utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjettet, dessuten gir tertialrapportene også informasjon om måloppnåelse i de ulike virksomhetene og informasjon om oppfølgingen av kommunestyrevedtak fattet gjennom året og fra tidligere år. Revisjonen anser tertialrapporteringer som viktige dokumenter for å informere folkevalgte om kommunens økonomistyring og generelle måloppnåelse. Tertialrapportene er med på å gi kommunestyret en oversiktlig og ajourført beskrivelse og vurdering av kommunens situasjon per tertial. Slik sett vurderer revisjonen at administrasjonen leverer to tertialrapporter i året med vesentlig informasjon til folkevalgte, og på den måten holder administrasjonen i Våler kommune seg innenfor gitte minimumskrav på området. Revisjonen vurderer dette som positivt.

Imidlertid vil revisjonen bemerke at flere av vedtakene som står oppført i tabellen «Rapportering på vedtak» i tertialrapportene ble fattet for flere år siden. To av sakene revisjonen har trukket frem stammer fra 2009 og 2010<sup>9</sup>, og er etter revisjonens oppfatning ikke iverksatt. I de to øvrige sakene fra 2013<sup>10</sup> som revisjonen har trukket frem, er vedtakene fulgt opp i henholdsvis 2016 og 2017. Revisjonen vurderer det som uheldig at de to førstnevnte vedtakene ikke blir fulgt opp. Det er også uheldig at det tar lang tid før vedtak blir fulgt opp, jamfør de sistnevnte vedtakene.

I tre av de sakene som ble trukket frem er vedtakene fattet på bakgrunn av forvaltningsrevisjonsrapporter. Det er etter revisjonens oppfatning uheldig at disse ikke følges opp, eller følges opp først etter flere år. Rapportenes relevans og nytteverdi for kommunen kan minske over tid, og revisjonskriteriene i rapporten kan bli utdatert etterhvert som lover, forskrifter og retningslinjer endres. Dermed vil det også være usikkert hvor stor nytte kommunen vil ha av å iverksette vedtaket flere år etter behandlingen i kommunestyret.

Kommunestyret har valgt et kontrollutvalg til å forestå det løpende tilsynet med kommunens virksomhet på kommunestyrets vegne. Kommunen er en viktig velferdsprodusent, og en forvalter av betydelige midler på vegne av innbyggerne. Kontrollutvalget er kommunestyrets verktøy for å blant annet kontrollere at de mål som er satt oppnås, innenfor rammene av gjeldende regelverk og tildelte ressurser. Arbeidet som gjøres med bestilling, gjennomføring og oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporter er et sentralt virkemiddel som bidrar til dette. For at forvaltningsrevisjon skal være et effektivt virkemiddel som fortløpende gir kontrollutvalget og kommunestyret nøytral styringsinformasjon, bør rapportene følges opp innen den fristen kommunestyret har satt. Dette krever god dialog og samarbeidsvilje mellom både kontrollutvalg/sekretariat, revisjonen og kommunens administrasjon.

Under verifiseringen av rapporten skrev assisterende rådmann følgende i forbindelse med de ovennevnte sakene:

*«Manglende oppfølging har med manglende kapasitet og vilje å gjøre. Ikke manglende rutiner.»*

Ifølge kommuneloven er årsbudsjettet for kommunen bindende. I revisjonskriteriene blir det påpekt at administrasjonen skal rapportere til kommunestyret om det oppstår situasjoner som fører til at fastsatt budsjett ikke kan overholdes. Administrasjonen skal da foreslå nødvendige tiltak, og eventuelle behov for budsjettendringer. Videre skal kommunestyret foreta aktuelle budsjettendringer.

Revisjonen kan ikke se ut fra budsjettjusteringssaker, tertialrapporter, samt øvrig informasjon fra innkallinger og protokoller i 2016, at administrasjonen har rapportert til folkevalgte på budsjettvedtaket om opprettelse av stilling som Controller i sentraladministrasjon. Revisjonen vurderer at det hadde vært hensiktsmessig å rapportere om status på oppfølgingen av dette vedtaket senest i 2. tertialrapport for 2016. Revisjonen vurderer det som uheldig at dette vedtaket ikke har blitt skriftlig rapportert på i løpet av budsjettåret 2016.

---

<sup>9</sup> K-sak 48/09 og 18/10

<sup>10</sup> K-sak 4/13 og 35/13

Revisjonen oppfatter det som rimelig at vedtak som er fattet for et gitt budsjettår skal iverksettes og rapporteres på i samme år. Selv om det i handlingsplan/budsjett for 2017 ble vedtatt av kommunestyret at stillingen skulle holdes vakant, vurderer revisjonen det som nødvendig at kommunestyret får informasjon om vedtak som ikke gjennomføres i løpet av året, slik at kommunestyret som overordnet organ i kommunen kan gjøre eventuelle justeringer i budsjettet. At administrasjonen har gitt tilbakemelding om vedtaket først i forbindelse med behandlingen handlingsplan/budsjett for 2017, er etter revisjonens oppfatning ikke en tilstrekkelig rapportering på vedtaket.

Revisjonen vurderer i forbindelse med ovennevnte sak at budsjettavlastende tiltak/innsparingstiltak som er vedtatt i budsjettet bør føre til tilsvarende reduksjon i rammen til fordeling drift. Hvis det er slik at kommunens drift ikke har behov for disse midlene, bør det legges frem sak for kommunestyret slik at budsjettjusteringer kan bli gjennomført.

Som overordnet organ i kommunen, skal kommunestyret selv prioritere midler i budsjettet, innenfor rammene av kommuneloven og tilhørende forskrifter. Det er viktig for kommunens politikere å få fremlagt et budsjettforslag som beskriver forventet fremdrift i inntekter og utgifter, slik at de kan få et realistisk bilde av det økonomiske handlingsrommet i budsjettperioden. Revisjonen vurderer det som en demokratisk utfordring hvis det ikke tydeliggjøres overfor folkevalgte hvilket handlingsrom de har, i forbindelse med budsjettbehandlingen. Hvis budsjettavlastende tiltak/innsparingstiltak fører til et forventet mindreforbruk, bør dette tydeliggjøres i budsjettet, gjennom at midlene blir avsatt til disposisjonsfond, eller at kommunestyret prioriterer midlene på annen måte.

Boligsosial handlingsplan ble vedtatt som et styrende dokument for kommunen medio februar 2016. Etter revisjonens oppfatning skulle vurderinger av kostnader på investeringer vært inkludert i handlingsprogrammet for 2017-2020, i tråd med kommunestyrets vedtak. Dette kan ikke revisjonen se at er gjennomført. Ifølge handlingsprogrammet for 2017-2020 er ikke boligsosial handlingsplan levert. Dette stiller revisjonen spørsmål ved, da planen ble behandlet av kommunestyret i 2016.

Revisjonen vurderer ut fra sine funn at politiske vedtak i de fleste tilfeller iverksettes og rapporteres på i Våler kommune, revisjonen ser dette som positivt. Revisjonen har likevel pekt på konkrete tilfeller der vedtak ikke er fulgt opp eller rapportert på, og fremmer på bakgrunn av dette, samt øvrige vurderinger, en anbefaling om at Våler kommune sørger for at samtlige vedtak følges opp innen frist, og at det rapporteres på vedtak som ikke kan gjennomføres. Herunder å informere om hvilke tiltak som må gjennomføres for å ferdigstille vedtaket.

## Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:

Etter en helhetlig vurdering konkluderer revisjonen at Våler kommune i de fleste tilfeller følger opp vedtak fattet i politiske utvalg, imidlertid viser revisjonens funn at enkelte vedtak ikke har blitt fulgt opp, eller at de har blitt fulgt opp først etter lang tid. Revisjonen konkluderer videre at det er etablert rutiner for å følge opp politiske vedtak og at vedtak i de fleste tilfeller er hensiktsmessig utformet, imidlertid er flere av rutinene både i forbindelse med oppfølging og utforming av vedtak i liten grad formalisert, dermed kan kontinuiteten i nåværende praksis være sårbar for blant annet skifte av personell og endringer i omgivelsene.

Revisjonen vurderer at de fleste vedtak blir utformet med et klart voteringstema og inneholder konkret dekningsmåte/finansieringskilde. Imidlertid settes ikke tidsfrister bestandig der dette er hensiktsmessig, og det fremgår ikke klart nok av innstilling eller vedtak hvilket organ som skal sluttbehandle saken. Enkelte vedtak kan være vanskelige å følge opp, dette kan eksempelvis være såkalte «løse vedtak» der det bes om en vurdering opp mot kommende handlingsplan/budsjettbehandling, eller vedtak der det ikke fremkommer frister eller dekningsmåte/finansieringskilde.

### 4.4 Anbefalinger

#### **Anbefaling 1:**

Revisjonen anbefaler Våler kommune å revidere sine rutiner for oppfølging av politiske vedtak, herunder konkretisere krav til prosess ved saksbehandling.

#### **Anbefaling 2:**

Revisjonen anbefaler Våler kommune å revidere sine dokumenthåndteringsrutiner.

#### **Anbefaling 3:**

Revisjonen anbefaler Våler kommune å revidere sine rutiner for utarbeidelse av saksfremlegg og protokoll, herunder konkretisere krav til utarbeidelse av forslag til vedtak som sikrer følgende minimumsinnhold:

- Best mulig klargjort/ utredet voteringstema (presise formuleringer som gir lite rom for skjønn).
- Hvilket organ som avgjør saken (Det bør framgå klart av innstilling og vedtak om saken avgjøres av formannskapet, eller om saken går videre til endelig behandling i kommunestyret.)
- Tidsfrister for ikrafttredelse/ frist for ferdigstilling av vedtaket.
- Konkret dekningsmåte/ finansieringskilde

#### **Anbefaling 4:**

Revisjonen anbefaler at Våler kommune sørger for at samtlige vedtak følges opp innen frist, og at det rapporteres på vedtak som ikke kan gjennomføres. Herunder å informere om hvilke tiltak som må gjennomføres for å ferdigstille vedtaket.

## 5. RÅDMANNENS BEMERKNINGER

Forvaltningsrevisjonsrapporten «Hvordan blir politiske vedtak fulgt opp?» i Våler kommune har vært til behandling hos Rådmannen ved assisterende rådmann Harald Hammer. Rådmannen har i skriv mottatt den 12. september 2017 gitt sine bemerkninger til revisjonens anbefalinger. Rådmannens bemerkninger er vedlagt som vedlegg 2 til rapporten.

Revisjonen vurderer at rådmannen slutter seg til revisjonens anbefalinger med noen forbehold:

Rådmannen er av den oppfatning at anbefaling 1 som omhandler revidering av rutiner for oppfølging av politiske vedtak og krav til prosess ved saksbehandling, ikke er noen stor utfordring i dag. Rådmannen vil likevel vurdere anbefalingen i forbindelse med revideringen av «Dokumenthåndteringsrutiner for saksbehandlere». Rådmannen støtter anbefaling 2 som omhandler revidering av dokumenthåndteringsrutinene.

Rådmannen er av den oppfatning at anbefaling 3 som omhandler revidering av rutiner for utarbeidelse av saksfremlegg og protokoll, ikke er en stor utfordring i dag. Rådmannen er enig i anbefaling 4 som omhandler vedtaksoppfølging og rapportering, men mener at dette i det store og hele er gjeldende praksis og ikke trenger videre oppfølging.

Revisjonen tar rådmannens bemerkninger til orientering, og viser til de kontrollhandlinger og vurderinger som ligger til grunn for anbefalingene.



## 6. KILDEHENVISNINGER

### Litteratur

- Andersen, Kari Merete med flere. *Veileder i forvaltningsrevisjon, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)*. 1.utgave, 2006. Orkanger.
- Kommunal og regionaldepartementets rapport «85 tilrådinge for styrkt eigenkontroll i kommunane.» (2009)
- KS-boken «Folkevalgt i kommunen og fylkeskommunen» (2015)

### Dokumenter fra Våler kommune

- Delegeringsreglement for Våler kommune.
- Reglement for politiske organer i Våler kommune
- Reglement for folkevalgtes innsynsrett.
- Dokumenthåndteringsrutiner for saksbehandlere i Våler kommune.
- Budsjettdokumentene for 2016 og 2017.

### Lover

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

### Forskrift

- FOR 2004-06-15 nr.904: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- FOR 2000-12-15 nr.1423 Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)

### Retningslinjer

- Veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett - kommuneloven § 40 nr. 5.  
Publikasjonsnummer H-2142  
Brosjyre/veiledning, datert 05.01.2004

## 7. VEDLEGG

### Vedlegg 1: Revisjonskriterier

#### **LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)**

##### *§ 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.*

- 1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.*
- 2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*
- 3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget.*
- 4. Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.*

*§ 30, nr 3: Det skal føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv nærmere regler om føring av møtebok. Revisjonen er av den formening at en møtebok kan, og bør, tjene flere hensyn. Kontrollhensynet er det mest fremtredende. Møteboken er en arbeidsordre til administrasjonen om innholdet i de vedtak som skal iverksettes. Administrasjonens handlingsplikt er en funksjon av vedtakenes innhold.*

*§ 40, nr.5: Kommunestyret og fylkestinget skal selv fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.*

*§ 47, nr.1: Kommunestyrets eller fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer.*

#### **Forskrift 15.12.2000 nr 1423 om årsbudsjettet (for kommuner og fylkeskommuner)**

*§ 10 – Administrasjonen skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjettet. Dersom administrasjonssjefen eller kommune- eller fylkesrådet finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret eller fylkestinget foreslås nødvendige tiltak.*

I merknader til forskrift om årsbudsjett – heter det at uttrykkene «gjennom året» og «rapporter» angir at slik rapportering skal skje med jevne mellomrom og minimum to ganger i året.

Med «foretrukket praksis» mener revisjonen den arbeidsmetode/ fremgangsmåte for en aktivitet/ tjeneste som har vist seg som mest kostnadsnyttig og gitt best resultater, over tid, for et stort antall mennesker. Således en allmenn akseptert norm. Det er noen forutsetninger som bør ligge til grunn for at virksomheter skal kunne driftes etter foretrukket praksis; internkontrollsystemer, informasjonsflyt innen organisasjonen, nok og riktige ressurser, rett kvalifikasjon etc.

I forbindelse med politiske vedtak, og ut fra ovennevnte paragrafer og vurderinger mener revisor at:

- Vedtak fattet i politiske utvalg skal iverksettes og følges opp. Eventuelle tidsfrister som er satt i det politiske vedtaket, skal følges.
- Kommunen bør ha utarbeidet reglement når det gjelder oppfølging/iverksetting av politiske vedtak.
- Kommunen bør ha utarbeidede rutiner/reglement for:
  - At møtebok/ protokoll blir skrevet.
  - Tilbakemelding til politiske organ, fra administrative enheter.
  - Å melde tilbake til politiske organ om at vedtak ikke lar seg gjennomføre.
- Kommunen bør ha utarbeidede rutiner som sikrer at politiske vedtak blir utformet korrekt og at de er lett fattbare i ettertid - Beste praksis er at et minimumsinhold i ethvert vedtak som skal stemmes over bør kunne inndeles slik:
  - Best mulig klargjort/ utredet voteringstema (presise formuleringer som gir lite rom for skjønn).
  - Hvilke partier som har stemt for/ imot, eventuelt andre forslag til vedtak.
  - Hvilket organ som avgjør saken (Det bør framgå klart av innstilling og vedtak om saken avgjøres av formannskapet, eller om saken går videre til endelig behandling i kommunestyret.)
  - Tidsfrister for ikrafttredelse/ frist for ferdigstilling av vedtaket.
  - Konkret dekningsmåte/ finansieringskilde/ budsjettendring.
- Kommunestyret skal ha utarbeidet eget reglement når det gjelder å informere folkevalgte/ politiske utvalg i forbindelse med saksdokumenter og saker som er under behandling, (folkevalgtes rett til innsyn).
- Om det oppstår situasjoner som gjør at fastsatt budsjett ikke kan overholdes, skal administrasjonen rapportere dette til kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak og aktuelle budsjettjusteringer.
- Når det oppstår situasjoner som gjør at fastsatt budsjett ikke kan overholdes, skal kommunestyret selv foreta aktuelle budsjettjusteringer. Dette bør da redegjøres i neste tertialrapport.
- Ved siden av årsregnskapet, skal administrasjonen levere kommunestyret minimum to budsjetttrapper/tertialrapporter i året.

**Vedlegg 2: Rådmannens tilbakemelding på rapportens konklusjoner og anbefalinger:** Mail m/vedlegg datert 12.09.2017, fra assisterende rådmann i Våler kommune, Harald Hammer, til Indre Østfold Kommunerevisjon IKS, ved forvaltningsrevisor Casper Støten.

## Støten Casper

---

**Fra:** Harald Hammer <Harald.Hammer@valer-of.kommune.no>  
**Sendt:** tirsdag 12. september 2017 21:16  
**Til:** Støten Casper  
**Kopi:** Petter Haugen; postmottak Våler kommune  
**Emne:** Forvaltningsrevisjonsprosjekt til rådmannens tilbakemelding.  
**Vedlegg:** anbefalinger forvaltnrev.docx

Tilbakemelding på rapportens anbefalinger følger vedlagt.

Mvh.

*Harald Hammer*  
Ass. rådmann

## **Anbefalinger – hvordan blir politiske vedtak fulgt opp**

### Anbefaling 1:

Rådmannen finner ikke at dette er noen stor utfordring i dag.

Rådmannen vil likevel vurdere rutiner for oppfølging og saksbehandling. Det synes mest hensiktsmessig å innta dette i «Dokumenthåndteringsrutiner for saksbehandlere» når disse revideres, jf. anbefaling 2.

### Anbefaling 2:

Rådmannen støtter anbefalingen. Revisjonen vil finne sted i forbindelse med at kommunen går over til fullelektronisk arkiv ventelig i 2018.

### Anbefaling 3:

Rådmannen finner ikke at dette er noen stor utfordring i dag.

Rådmannen har dog ikke innvendinger om kommunestyret ønsker større grad av konkretisering. Dette bør i så fall inntas i «Reglement for politiske organer». Reglementet ble senest justert i desember 2016 etter en omfattende politisk prosess og rådmannen ser for seg evt. endring først i 2018.

### Anbefaling 4:

Rådmannen er enig, men mener dette i det store og hele er gjeldende praksis og ikke trenger videre oppfølging.