

Rapport

AREMARK

15.11.2022

Forvaltningsrevisjon

Oppfølging av politiske vedtak

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Prosjektmandat	3
3	Fremgangsmåte	4
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	4
3.2	Om revisjonskriterier	4
3.3	Revisjonsmetoder	5
3.4	Administrativ organisering i Aremark kommune	6
3.4.1	Organisatoriske forhold i Aremark kommune	6
4	Systemer for oppfølging av politiske vedtak	7
4.1	Revisjonskriterier	7
4.2	Datagrunnlag	8
4.2.1	Systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging	8
4.2.2	Formaliserte rutiner for vedtakshåndtering	10
4.2.3	Formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret på gjennomføringen av vedtak	11
4.2.4	Systemer for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes	12
4.3	Vurderinger	13
4.3.1	Kommunen skal ha systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging	13
4.3.2	Kommunen skal ha formaliserte rutiner for vedtakshåndtering	13
4.3.3	Kommunen skal ha formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret på gjennomføringen av vedtak	14
4.3.4	Kommunen skal ha systemer for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes	14
4.4	Konklusjon og anbefalinger	15
5	Oppfølging av politiske vedtak	16
5.1	Revisjonskriterier	16
5.2	Datagrunnlag	16
5.2.1	Iverksetting av vedtak uten ugrunnet opphold	16
5.2.2	Årlig rapportering om oppfølgingen av politiske vedtak til kommunestyret	18
5.3	Vurderinger	19
5.3.1	Iverksetting av vedtak uten ugrunnet opphold	19
5.3.2	Årlig rapportering om oppfølgingen av politiske vedtak til kommunestyret	19
5.4	Konklusjon og anbefalinger	20
6	Kilder og Litteratur	21
7	Vedlegg	22
7.1	Vedlegg 1: Økonomireglementets delegerede fullmakter til kommunedirektør	22

7.2	Vedlegg 2: Liste over delegerte myndighetsoppgaver til kommunedirektøren	22
7.3	Vedlegg 3: Kommunens redegjørelse for gjeldende praksis	24
7.4	Vedlegg 4: Kommunedirektørens uttalelse	25

1 SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen har vurdert kommunens arbeid med oppfølging av politiske vedtak.

Revisjonskriteriene i rapporten er bygget opp rundt kommuneloven, samt de tre KS-veilederne «Tillit», «Orden i eget hus» og «Styrket lederskap i kommunal sektor». Spesielt har kommunelovens § 13-1 om kommunedirektørs myndighet og oppgaver vært viktig som kilde for utledning av revisjonskriterier.

I denne rapporten er følgende problemstillinger knyttet til oppfølging av politiske vedtak besvart:

Problemstilling 1:

Er det etablert systemer for å følge opp politiske vedtak?

Problemstilling 2:

Blir politiske vedtak fulgt opp av administrasjonen?

Dette dreier seg for det første om det kan dokumenteres tilstrekkelige systemer for å sikre oppfølging av politiske vedtak, og for det andre om det kan dokumenteres at praksis for oppfølging av vedtak er i tråd med loven og med kommunesektorens egne veiledere på området. Vi har kontrollert om kommunen har etablert systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging, og for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes. Vi har undersøkt om kommunen har en praksis for vedtaksoppfølging som er tilfredsstillende, og om det kan dokumenteres formaliserte rutiner for vedtakshåndtering og for å rapportere tilbake til kommunestyret på gjennomføringen av vedtak.

Revisjonens gjennomføring

For å svare ut problemstillingene i revisjonen har vi gjennomgått kommunens planverk og styringsdokumenter. Dette omfatter de grunnleggende styringsdokumentene som organisasjonskart og delegeringsreglement, men også årsberetninger og tertialrapporter, som for eksempel Årsrapport for 2021. Det er gjennomført fem intervjuer, med kommunedirektør, arkivansvarlig/personvernombud og tre saksbehandlere. Vi har også foretatt en gjennomgang av sak-/arkivsystemet Elements, for å undersøke generelt hvordan opplysninger om politiske saker er organisert og for å gjøre et utplukk av tilfeldige saker for å se hvordan disse er fulgt opp av administrasjonen.

Revisjonens funn og konklusjoner

Revisjonen konkluderer med at Aremark kommune i for liten grad har etablert systemer for å følge opp politiske vedtak på en tilfredsstillende måte. Administrasjonen har en praksis for å følge opp politiske vedtak, men det gjenstår noe arbeid for å etablere tilstrekkelige skriftlige rutiner, samt å utnytte funksjonaliteten i sak-/arkivsystemet i tilstrekkelig grad. Kommunen mangler per i dag skriftlige rutiner for både fordeling av saker, håndtering av vedtak og rapportering om gjennomføringen av vedtakene til politisk nivå. Revisjonen har undersøkt om politiske vedtak blir fulgt opp av administrasjonen. Vi har sett at administrasjonen i all vesentlighet følger opp politiske vedtak uten ugrunnet opphold, men at det er mangler knyttet til rapporteringen til kommunestyret om gjennomføringen av vedtak.

Revisjonens anbefalinger

Revisjonen har på bakgrunn av våre funn og konklusjoner følgende anbefalinger:

Kommunen bør:

- ferdigstille skriftlige rutiner som knytter seg til oppfølgingen av politiske vedtak og innarbeide disse i kvalitetssystemet. Disse rutinene bør ivareta:
 - hvordan saker skal fordeles.
 - hvordan politiske vedtak skal gjennomføres og rapporteres om internt i administrasjonen.
 - rapportering om oppfølgingen av politiske vedtak til politiske organer.
 - rapportering om vedtak som ikke er gjennomførbare til politiske organer.

- implementere en tydelig rapportering til kommunestyret om status på gjennomføringen av politiske vedtak.

2 PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger¹, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon 2021-2023 vedtatt av kommunestyret i Aremark kommune i sak 35/21 (24. juni 2021).

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 4. mars 2022. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet mars - oktober 2022. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet fakta underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 28.10.2022 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av vedlegg 4.

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

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

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 15. november 2022

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Kjetil Ramsdal (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

¹ Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

1. Er det etablert systemer for å følge opp politiske vedtak?

Revisjonen har kontrollert om kommunen har tilstrekkelige systemer for å sikre at politiske vedtak følges opp, dette innebærer at kommunen bør kunne dokumentere at det er satt på plass en internkontroll på området (gjennom for eksempel reglementer, rutinebeskrivelser og/eller bruk av elektroniske verktøy m.m.) som er tilpasset kommunens størrelse, egenart og risikoforhold.

Mer konkret har vi sett på om kommunen har systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging, for å melde fra til politisk nivå om vedtak som ikke kan iverksettes, og om det for øvrig foreligger formaliserte rutiner for vedtakshåndtering.

2. Blir politiske vedtak fulgt opp av administrasjonen?

Revisjonen har undersøkt hvordan politiske vedtak blir fulgt opp av kommuneadministrasjonen.

Her har vi undersøkt i hvilken grad politiske vedtak iverksettes uten ugrunnet opphold. Det innebærer kontroll av om det er noen vedtak som ikke følges opp, eller om det finnes vedtak som tar uforholdsmessig lang tid å iverksette. Innunder denne problemstillingen faller også administrasjonens rapportering til kommunestyret på oppfølging av politiske vedtak.

3.2 Om revisjonskriterier

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

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

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

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet. Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

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

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Saksgjennomgang

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er årsrapporten for 2021 og rutiner for saksbehandling sentrale dokumenter for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen/hentet ut fra kommunens kvalitetssystem. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 8.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført fem intervjuer:

- Kommunedirektør Andreas Lervik
- Tre saksbehandlere
- Arkivansvarlig/personvernombud

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

Systemgjennomgang

Revisjonen har fått tilgang til sak-/arkivsystemet Elements² med lesetilgang som saksbehandler og utvalgssekretær. I tillegg til at tilgangen har gjort at vi har kunnet tilegne oss generell informasjon om hvordan systemet fungerer, har revisjonen også gjort et tilfeldig utplukk av saker som er behandlet i kommunestyret i løpet av perioden 1. januar 2021 til 1. juli 2022. Her har vi sett på hvordan vedtak fattes og iverksettes. Vi har sett bort ifra de sakene som er relatert til kommunestyrets forretningsorden. I tillegg har vi ikke inkludert saker som dreier seg om tidligere revisjoner, verken regnskaps- eller forvaltningsrevisjoner. Det som da gjenstår er en populasjon på 60 saker. Utvalget på fem saker er gjort ved hjelp av en funksjon i Excel. Gjennomgangen har som hensikt å danne et bilde som kan gi indikasjoner knyttet til praksis for oppfølging av politiske vedtak i Aremark kommune.

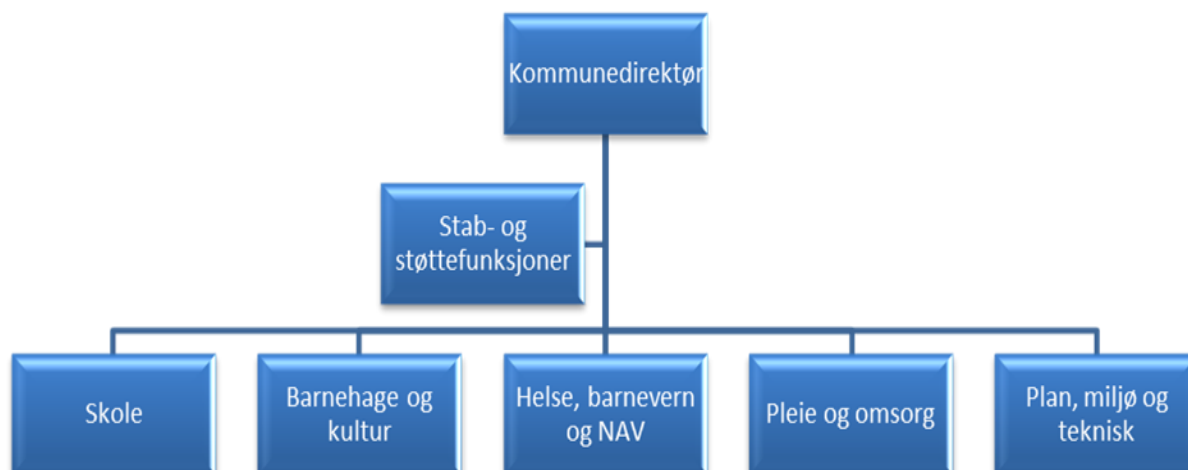
Revisjonen anser at metodene samlet sett er egnet til å danne et tilstrekkelig grunnlag for å besvare forvaltningsrevisjonens problemstillinger.

² Saks/arkivsystem som består av en møtemodul hvor politisk møtekalender lages og som er tilgjengelig for administrasjon, folkevalgte og publikum, og en arkivmodul hvor korrespondansen i hver enkelt sak er arkivert og hvor tilgangen kan begrenses når det er nødvendig.

3.4 Administrativ organisering i Aremark kommune

3.4.1 Organisatoriske forhold i Aremark kommune

Ifølge årsrapporten for 2020 var det 110,5 årsverk i kommunen, fordelt på 164 ansatte, hvor kommunedirektør, stab og støttefunksjoner utgjør 6,9 årsverk. Det er seks virksomheter i kommunen: Skole, Barnehage og kultur, Helse og barnevern, NAV, Pleie og omsorg og Plan, miljø og teknisk. Virksomhetsleddene, med unntak av for skoleområdet, er samlokalisert i Aremark rådhus, sammen med sentraladministrasjonen.



Figur 1: Organisasjonskart Aremark kommune

Aremark kommune har fem virksomhetsområder, samt virksomhet Stab, under kommunedirektøren. Kommunen har nylig tatt i bruk Framsikt som verktøy for analyse, planlegging, budsjettering, rapportering og virksomhetsstyring, og her ligger blant annet Økonomiplanen for 2022-2025. Implementeringen av dette systemet var i startfasen da revisjonen gjennomførte intervjuer, og det var ikke alle vi intervjuet som hadde kunnskap om det nye systemet.

Kommunen har en rekke samarbeidsavtaler med nabokommunene. Aremark og Halden innledet i 2021 et samarbeid om en felles skybasert IT-løsning³. Det er også en samarbeidsavtale med Halden kommune om forvaltningsoppgaver innen teknisk sektor og på enkelte tjenester på helsefeltet. To av saksbehandlerne vi har intervjuet er ansatt i andre kommuner, henholdsvis Halden og Marker, hvor 40% av stillingene er kjøpt inn gjennom samarbeidsavtaler til å disponeres av Aremark kommune.

³ Årsrapport 31.03.2021, s. 2.

4 SYSTEMER FOR OPPFØLGING AV POLITISKE VEDTAK.

Problemstilling 1: Er det etablert systemer for å følge opp politiske vedtak?

4.1 Revisjonskriterier

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

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

Bestemmelsen gir kommunedirektøren ansvar for

- iverksettelsen av vedtak
- at iverksettelsen skal skje innen rimelig tid (uten ugrunnet opphold)
- å informere kommunestyret om eventuelle hindringer knyttet til iverksettelsen av vedtaket

I KS sitt FOU-prosjekt 204031 «Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør» (2020) heter det at:

«For å oppnå et større harmonisk forhold og forebygge konflikt, sikre tilstrekkelig politisk innflytelse og samtidig sikre tilstrekkelig administrativ autonomi har lovgivningen forsøkt å legge til rette for et skarpere skille mellom politikk og administrasjon, tydelige oppgaver og ansvarsområder, samt kontroll. Dette legger premissene for kommunikasjon, dialog og gode relasjoner»⁴.

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

På bakgrunn av ovenstående utleder vi følgende revisjonskriterier:

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

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

⁴ Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør - delrapport 2, s. 10

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

På bakgrunn av ovenstående utleder vi følgende revisjonskriterier:

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

4.2 Datagrunnlag

Dette kapitlet redegjør for systemene som understøtter oppfølging og iverksetting av politiske vedtak. Det dreier seg delvis om det elektroniske systemet som brukes (Elements), samt delvis om reglement og rutiner som skal sørge for en tydelig ansvarsfordeling og systematikk i arbeidet.

4.2.1 Systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging

Utgangspunktet for administrasjonens oppfølging av politiske vedtak er kommunens delegeringsreglement. Punkt 2.5 omtaler skillet mellom prinsipielle og ikke-prinsipielle saker. Her heter det at «(k)ommunedirektøren delegeres myndighet i alle saker som ikke er av prinsipiell karakter (s. 3)». Saker av prinsipiell karakter skal behandles politisk. Det presiseres i kapittel 6 i reglementet hvilke myndighetsoppgaver som er delegert til kommunedirektør.⁵ Det redegjøres for hvilke oppgaver som ikke skal være gjenstand for politisk behandling.

Revisjonen har mottatt en redegjørelse for vedtaksoppfølging i Aremark kommune hvor det fremgår at oppfølgingen av politiske vedtak i kommunen hovedsakelig foregår gjennom saksbehandlings- og arkivsystemet Elements. Systemet er delt i en saks-/arkivmodul og en møtemodul hvor «innkallinger og protokoller fra politiske utvalg produseres og siden sendes ut til utvalgsmedlemmene samt publiseres på Aremark kommunes hjemmeside under Politisk møtekalender⁶».

4.2.1.1 Ansvarsområder

Kommunedirektøren forteller at han har et overordnet ansvar for oppfølging av politiske vedtak, og også et operativt saksbehandlingsansvar på enkelte saker. Dette gjelder blant annet kontrollutvalgssaker, budsjett og økonomiplan og noen plan- og landbrukssaker. I kommunestyret er kommunedirektør sekretær i møtene, og arkivansvarlig eller formannskapssekretær tar deretter over arbeidet og publiserer protokollene i Elements møtemodul.

Arkivansvarlig forteller at kommunen ikke har et eget politisk sekretariat, men at virksomhetsledere og kommunedirektør deltar i møter og skriver protokoller. Arkivansvarlig er utvalgssekretær og har ansvar for å produsere innkallinger og publisere protokoller, samt systemansvaret for Elements som helhet, det vil si både møtemodulen og saksbehandlermodulen. Ansvar for å følge opp og effektivere saker som har vært til politisk behandling ligger hos saksbehandler. I etterkant av møter brukes en funksjon i Elements for å varsle om at det er fattet vedtak i saken. Dette er imidlertid ikke skriftliggjort i en prosedyre.

⁵ Se Vedlegg 2: Liste over delegerte myndighetsoppgaver til kommunedirektøren.

⁶ Fra redegjørelsen revisjonen har mottatt fra vår kontaktperson. (Vedlegg 3)

I intervjuene med saksbehandlere fikk vi informasjon om at saksbehandlere deltar i aktuelle utvalgsmøter knyttet til saker de har blitt tildelt, og at de der kan svare på eventuelle spørsmål fra politikerne. Arkivansvarlig gir melding om relevante vedtak når saksbehandlere ikke selv kan stille i møtene. En saksbehandler påpekte at det å arbeide i to kommuner kan være en utfordring med hensyn til hvordan tiden skulle fordeles mellom kommunene, spesielt i perioder hvor det var få oppgaver i den ene og mange oppgaver i den andre.

4.2.1.2 Fordeling av saker

Kommunedirektøren oppgir at det er arkivet som fordeler på saksbehandler før saken har kommet til politisk behandling, og at det er saksbehandler som har ansvaret for å følge opp saken etter politisk behandling.

Det fremkommer fra intervjuene at fordelingen av saker skjer ved hjelp av Elements, og at saksbehandler følger opp når det er nye saker, og eventuelt kan saksbehandler avklare med sin overordnede hvordan det skal håndteres. Det er saksbehandlerens ansvar å følge opp saken videre.

Kommunedirektør forteller at praksis er at den saksbehandleren som blir tildelt saken i forkant av politisk behandling også skal følge opp vedtaket i etterkant. Det vil si at det er samme saksbehandler som forbereder saken og følger den opp og rapporterer til overordnede. Aremark er en liten kommune som er relativt oversiktlig med hensyn til politiske saker. Det kan forekomme unntak fra regelen om at den samme saksbehandleren forbereder og følger opp saken, for eksempel har kommunedirektøren som regel ikke ansvar alene for å følge opp saker som kommunedirektør står som saksbehandler for. Dette gjelder for eksempel for budsjettet.

Det fremkommer fra intervjuene at arkivansvarlig har et særlig ansvar for å holde oversikt over saker som skal saksbehandles. Det er også hun som oppdaterer Elements slik at saksbehandlerne selv kan holde oversikt over hvilke saker de skal jobbe med. Fordelingen av oppgaver skjer i samarbeid mellom kommunedirektør, arkivansvarlig og virksomhetsledere. Disse er i stor grad samlokaliserte og i jevnlig kontakt med hverandre slik at fordelingen kan gjøres løpende og uten at det nødvendigvis er behov for en høy grad av formalisering. I tillegg fremkommer det fra intervjuene at det er få overlappende saksbehandlerstillinger, noe som gjør at det i de fleste saker er liten tvil om hvem som har ansvaret for å følge opp saksbehandlingen når det er fattet vedtak som krever oppfølging. Dette gjør det relativt enkelt for saksbehandlere å selv holde oversikt over saker de har ansvar for å følge opp.

Arkivansvarlig presiserer at virksomhetsledere og kommunedirektør også har mulighet til å se og vurdere arbeidsbelastningen for den enkelte saksbehandler i Elements, og at de har et ansvar for å følge opp dette slik at den enkelte medarbeider blir ivaretatt. Ledere kan også fordele saker og omfordele saker. Hun er usikker på i hvor stor grad denne funksjonaliteten er tatt i bruk blant virksomhetsledere, men forteller at det er mye uformell kontakt mellom ledere og ansatte i Aremark kommune. Det er hennes opplevelse at det generelt er enkelt å holde oversikt over fordelte oppgaver når det er relativt få ansatte som jobber med ulike fagområder.

Saksbehandlerne vi har intervjuet forteller om en oversiktlig praksis, hvor det er samme saksbehandler som forberedte saken til politisk behandling som også følger den opp. Saksbehandler må selv ta ansvar for å se hvilke saker som er behandlet og sende ut eventuell melding om vedtak. Både postmottaket og kommunedirektør har mye erfaring med å identifisere hvilke saker som skal til hvilken avdeling for saksbehandling. Man sender ut meldinger om vedtak, og det gjennomføres eventuelle høringsprosesser etter en etablert standard. Man setter frist for innspill og innhenter uttalelser før saken går til videre

saksbehandling. Saksbehandlere opplyser også at hvis det er tvil om en sak er av prinsipiell art drøftes saken i samråd med overordnet/kommunedirektøren, som vurderer gangen videre for saken.

Revisjonen har fått opplyst om at kommunen har en ambisjon om at saksbehandler skal få en automatisk e-postpåminnelse om at det er fattet vedtak i en sak som hen har forberedt. Videre fremkommer det at dette ikke alltid har skjedd i praksis, og at dette er knyttet til en funksjonalitet i Elements er tatt i bruk nylig.

4.2.2 Formaliserte rutiner for vedtakshåndtering

I «rutiner for saksbehandling» beskrives reglene for saksbehandling for politisk utvalg og for utvalgsarbeidet. I rutinen etableres et prinsipp om fullstendig saksbehandling. Dette innebærer blant annet at saker skal presenteres med forslag til løsning slik at det folkevalgte organet kun «har tilbake å godta eller forkaste forslaget». Rutinen beskriver ansvarsfordeling, myndighet, oppgaver og oppfølging/gjennomføring av saksbehandler før og etter en sak er politisk behandlet. Med hensyn til effektivering av vedtak heter det at «vedtak skal effektueres snarest mulig etter at politisk behandling er sluttført og det er fattet vedtak i saken. Effektivering skal dokumenteres løpende i sak/arkivsystemet» (Rutine for saksbehandling, s. 8). Rutinen er gjennomlest og godkjent av kommunedirektør i september 2019.

Gjeldende praksis er beskrevet kort i en redegjørelse revisjonen har mottatt fra arkivansvarlig. Ifølge redegjørelsen har ikke kommunen et politisk møtesekretariat. Arkivtjenesten produserer innkallinger mens kommunedirektør og virksomhetsledere produserer protokoller direkte i møtemodulen:

«Når det er gjort endelig politisk vedtak i en sak, oppretter arkivtjenesten vedtaket i møtemodulen, saksprotokollen genereres og legges i arkivsaken for saksframlegget. Samtidig går det en e-post til saksbehandler om at vedtak i saken er fattet for at saksbehandler skal effektuere vedtaket snarest mulig». «Saksbehandler sender «Melding om vedtak» fra Elements i de sakene det er aktuelt. Denne blir da liggende i tilhørende arkivsak. På denne måten er det mulig å kontrollere om vedtaket er effektuert. I tillegg kan saksbehandler føre inn under Vedtak i saksframlegget hva hen har gjort for å effektuere vedtaket. Disse dataene kan brukes til å generere rapporter med oversikt over vedtak på saksbehandler-, virksomhets- og kommunenivå»⁷.

Når det er skrevet et saksframlegg og dette er sendt til behandling i et av utvalgene så produserer utvalgssekretær et vedtaksskriv (vedtak). I saker hvor det opprettes en egen journal, så sender saksbehandler vedtaket til søkeren. Når det er snakk om byggesaker legges vedtak inn i Matrikkelen, slik at gebyret kan beregnes og sendes ut.

Kommunedirektør forteller at kommunen er i gang med å revidere de skriftlige rutinene, i samarbeid med Halden kommune. Han forteller at han opplever at de skriftlige rutinene ikke er gode nok slik situasjonen er i dag. Gjennom de øvrige intervjuene formidles det gjennomgående en oppfatning om at rutinene for vedtaksoppfølging i liten grad er skriftliggjort. Dette beskrives som et utviklingsarbeid som vil bli prioritert fremover. Det skal over sommeren startes et samarbeid med politisk sekretariat i Halden kommune. Her skal Aremark og Halden samarbeide om oppdatering av skriftlige rutiner knyttet til dette området. Det er ikke lagt inn rutiner for vedtakshåndtering i Compilo, og det formidles i intervjuene at det generelt er et etterslep på skriftliggjøringen av rutiner.

⁷ Redegjørelsen fra kontaktperson (se vedlegg 3).

4.2.2.1 Elements som system for oppfølging av politiske vedtak

Kommunedirektøren opplever at Elements fungerer godt. Systemet synliggjør kronologien i det som skjer og all informasjon tilknyttet en sak er samlet på en oversiktlig måte. Kommunen jobber med å forbedre og gi hyppigere rapporteringer til kommunestyret ved å bruke mer av funksjonaliteten i Elements, men dette er ikke fullt ut implementert.

Kommunedirektøren opplever at overgangen fra gammelt system (ePhorte) og nytt (Elements) har gått bra, og at systemet ble skiftet ut fra den ene dagen til den andre, slik at man kunne samle oppgavene på ett sted. Opplysninger fra før 2017 er ikke tilgjengelige i Elements, men det er en historisk database hvor enkelte saksbehandlere har tilgang til å søke opp disse eldre opplysningene. Det er også oversikt over personalressurser fra andre kommuner i Elements. Dette gjelder for eksempel de ansatte som jobber i Aremark gjennom samarbeidsavtaler med andre kommuner.

Arkivansvarlig oppgir at hun opplever at Elements i hovedsak fungerer bra, men at det er funksjonaliteter som ikke er tatt i bruk, for eksempel funksjoner knyttet til uthenting av rapportering på vedtak til internt bruk og som grunnlag for rapportering ut mot politiske organer. Epostvarsler er i stor grad tatt i bruk, med noen unntak. Hun forteller at overgangen fra det ene systemet til det andre gikk bra og at den ikke har påvirket måten politiske vedtak følges opp på i vesentlig grad.

Hun forteller at det har vært noen tekniske problemer med politisk modul, herunder ustabilitet og tregheter. Hun legger til at etter at man har fått beskjed om vedtak, fungerer Elements godt til videre dokumentering av oppfølgingen av vedtaket. Det meste av opplæring knyttet til systemet gis gjennom løpende støtte fra arkivar/formannskapssekretær, samt egenstudier av kursdokumentasjon/brugerhåndbok. Da møtemodulen ble innført i Elements var det mye frustrasjon blant flere ansatte knyttet til tekniske problemer, men dette beskrives i intervju som mer velfungerende nå.

Det fremkommer i intervjuene at i det forrige systemet (ePhorte) var det en varselsfunksjon som ga beskjed om at et vedtak var klart til å sendes ut. Nå har denne funksjonen falt bort og man må inn i møteprotokollene og sjekke om det er gjort vedtak. Det påpekes av en av saksbehandlerne at det var enklere å holde oversikt over egne restanser i det forrige systemet, og at søkefunksjonen i Elements fungerer dårlig. Det etterlyses også noe mer opplæring.

4.2.3 Formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret på gjennomføringen av vedtak

4.2.3.1 Rapporteringen på oppfølgingen til kommunestyret

Kommunedirektør oppgir at det ikke rapporteres godt nok til kommunestyret på enkeltsaker, og at det er behov for et forbedringsarbeid som delvis er knyttet til utviklingen av Elements som verktøy. Han presiserer at den lovpålagte rapporteringen i tertialrapporter legges frem for politiske organer.

Kommunedirektøren har en ambisjon om å ta i bruk Elements i større grad til rapportering til politisk nivå, for eksempel ved å ta ut en liste over saker og/eller vedtak slik at den kan presenteres i forbindelse med tertialrapporter, men at det gjenstår noe arbeid før dette er mulig. For intern bruk i ledelsen registreres verbalvedtak fattet i budsjettet (gjennom en oversikt produsert i word). Denne oversikten innebefatter ikke andre vedtak enn budsjettvedtakene.

Fra intervjuene fremkommer det at hvis det er saker som er av allmenn interesse så følger politikerne med på sakene. Et eksempel på dette er at i Aremark skal alle konsesjonssaker til politisk behandling. Dette gjelder relativt få saker, og det er etablert som en praksis fordi dette er noe politisk nivå ofte vil ha informasjon om. Dette kan ses i sammenheng med at kommunen ønsker å tilrettelegge for eksempel for utvidelse av gårder, og for at saksbehandlingen skal ta hensyn til at det er behov blant annet for å møte kommunens befolkningsmessige utfordringer. Aremark-politikerne har ifølge saksbehandler også satt føringer for dette arbeidet, som er blitt fulgt opp i saksbehandlingen.

En saksbehandler forteller at han opplever at dialogen med politisk nivå er god, og at han kan bli spurt om å møte i politiske utvalg, samt at han noen ganger gjør seg tilgjengelig på telefon hvis han vet det er utvalgsmøter hvor det kan være aktuelt å stille ham spørsmål.

Fra intervjuene fremkommer det at det er en mal for hvordan saksfremlegg skal settes opp, og dette beskrives som en mal som fungerer godt. Det er også et nytt punkt i denne malen hvor man skal relatere saken til ett eller flere av FNs bærekraftsmål. Saksbehandler avdeling Landbruk forteller at dette fungerer godt, spesielt hvis koblingen til bærekraftsmålet kan konkretiseres. Ifølge arkivansvarlig kom denne funksjonen i 2021.

Kommunedirektøren oppgir at tertialrapporter behandles på politisk nivå, men at det ikke utarbeides oversikter over iverksettingen av saker utover dette. Kommunedirektøren rapporterer i årsrapporten på tiltak som er vedtatt på investeringssiden. Tilsvarende skjer i tertialrapporter. Kommunen har kjøpt inn Framsikt, som ifølge kommunedirektør fungerer relativt godt. Her har man blant annet oversikt over kommunens KOSTRA-tall og kontrollverktøy for å benchmarke kommunen. Framsikt har en politikermodul, men denne er etter hans oppfatning for detaljert til at den kan gjøres tilgjengelig for politisk nivå. Innholdet i politikermodulen er også mer omfattende og detaljert i Aremark enn i større kommuner.

Blant de øvrige som er intervjuet er det usikkerhet knyttet til i hvilken grad det rapporteres rutinemessig til politisk nivå, og de opplyser at det ikke er skriftlige rutiner på dette. Det gis uttrykk for at det er vanlig på utvalgsmøter at det blir stilt spørsmål om hvordan det går det med sakene, for eksempel om estimert saksbehandlingstid. Da formidles sakens status muntlig til politikerne.

4.2.4 Systemer for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes

I «Rutine for saksbehandling for politiske utvalg» beskrives rutinen for effektivering av vedtak som følger:

«Saksbehandler er ansvarlig for effektivering av vedtak.

Vedtak skal effektiveres snarest mulig etter at politisk behandling er slutført og det er truffet vedtak i saken. Effektivering skal dokumenteres løpende i sakarkivsystemet.» (s. 8).

Det er ikke dokumentert skriftlige rutiner som sier noe om hvordan en saksbehandler skal gå frem hvis det av ulike årsaker ikke er mulig å effektivere et vedtak.

Det fremkommer av intervjuene at ingen av de intervjuede kjenner til skriftlige rutiner for å melde tilbake til politiske utvalg når det er vedtak som ikke kan iverksettes. Det påpekes at dette skjer sjeldent, og at i slike tilfeller kan sakene bli sendt tilbake til politisk behandling for å klargjøre eller endre vedtakene.

4.3 Vurderinger

4.3.1 Kommunen skal ha systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging

Revisjonen har undersøkt om kommunen har tilstrekkelige systemer for å holde oversikt over politiske vedtak som krever oppfølging fra administrasjonen. Det er kommunedirektør som har det overordnede ansvaret. Arkivansvarlig fungerer som utvalgssekretær, og har ansvar for å produsere innkallinger og å publisere protokoller i Elements. Det er etablert en praksis som fremstår som relativt oversiktlig: arkivet fordeler sakene til saksbehandler, men saksbehandlere har også et selvstendig ansvar for å fange opp politiske vedtak som de skal følge opp. I våre undersøkelser kommer det frem at dette er en etablert praksis som det ikke er knyttet vesentlig usikkerhet til. Ansvarsfordelingen og praksisen for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging fremstår som godt innarbeidet i organisasjonen. Det fremkommer at kommunen er i ferd med å implementere en funksjonalitet i Elements som vil gi automatiske e-postpåminnelser når det er fattet vedtak som skal følges opp. En slik funksjon vil etter vår oppfatning redusere risikoen for feil og gjøre sårbarheten for uforutsette hendelser mindre.

Slik revisjonen oppfatter det har ikke kommunen vurdert risiko knyttet til dagens praksis for å holde oversikt over vedtak på en systematisk måte. Det er etter vår vurdering blant annet risiko forbundet med at det ikke er skriftlige rutiner for arbeidet når praksisen i stor grad er avhengig av noen nøkkelpersoner for å fungere. Et eksempel er at i Elements møtemodul er det dokumenter som er tilgangsstyrte, tilganger som må tildeles av systemansvarlig. Et annet eksempel er at det er varierende praksis på virksomhetsledernivå når det gjelder å bruke Elements til å fordele saker til saksbehandler. En skriftlig rutine for fordeling av saker ville innebære en tydeligere avklaring av roller og oppgaver.

Revisjonen ser at det er en etablert praksis i forbindelse med å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging, men rutiner for å holde oversikt over og fordele saker bør være tilgjengelige for de som er aktuelle som stedfortredere i roller knyttet til vedtakshåndteringen. Et annet viktig aspekt ved skriftlige rutiner er at de synliggjør for alle i organisasjonen hvordan rollefordelingen er og hvem som gjør hvilke oppgaver.

Det er vår vurdering at kriteriet om at kommunen skal ha systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging delvis er tilfredsstillt, i og med at det er en etablert og oversiktlig praksis, men at det gjenstår noe arbeid knyttet til å ta relevante funksjoner i systemet i bruk og å utarbeide skriftlige rutiner for å understøtte arbeidet med å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging.

4.3.2 Kommunen skal ha formaliserte rutiner for vedtakshåndtering

Gjennom intervjuer og ut ifra kommunens styringsdokumenter fremkommer det at kommunen har en skriftlig rutine for saksbehandling og en etablert praksis for håndtering av politiske vedtak. Samtidig fremkommer det at rutinene i liten grad er skriftliggjorte, og det er således ikke lagt inn slike rutiner i kvalitetssystemet Compilo. Kommunen er i ferd med å revidere og etablere skriftlige rutiner, i samarbeid med Halden kommune.

Kommunen bruker Elements som arkiv- og saksbehandlingssystem. Det fremkommer i intervjuer at dette systemet fungerer godt på noen områder, men at det har vært utfordrende å implementere funksjonaliteter i systemet som ville ha forenklet arbeidet vesentlig. Det gis uttrykk for at saksgangen og informasjon tilknyttet saken er samlet på en oversiktlig måte.

Revisjonen vurderer at det gjenstår en del arbeid før kommunen har en tilfredsstillende formalisering av rutinene for vedtaksoppfølging. Dette arbeidet innebærer at man fullfører revideringen av de skriftlige rutinene og at man innarbeider rutinene i kvalitetssystemet. Vi vil presisere at rutinene som utarbeides bør være basert på en vurdering av hvor risikoen for avvik og feil ligger med hensyn til vedtakshåndteringen. Rutinene bør også inneholde punkter om kontrollaktivitet for å sikre etterlevelse. Dette innebærer også at man bør sikre at arkiv/saksbehandlingssystemet innehar de funksjonalitetene som er nødvendige for å understøtte en praksis som er styrt av rutinene for vedtakshåndtering.

Det er vår vurdering at kriteriet er delvis oppfylt, all den tid det gjenstår et arbeid med å revidere de skriftlige rutinene generelt i kommunen, og at det gjenstår noe arbeid med å implementere en fullverdig utnyttelse av funksjonaliteten i arkiv/saksbehandlingssystemet.

4.3.3 Kommunen skal ha formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret på gjennomføringen av vedtak

Både gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer kan revisjonen fastslå at det ikke finnes skriftlige rutiner knyttet til rapportering av status og gjennomføring av politiske vedtak. Det er derfor vår vurdering at kriteriet ikke er oppfylt.

Revisjonen vurderer at det er viktig for Aremark kommune å fremover sikre tilstrekkelige rutiner, slik at politiske organer får informasjon om fremdrift i gjennomføringen av politiske vedtak på en konsekvent og systematisk måte.

4.3.4 Kommunen skal ha systemer for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes

Våre undersøkelser viser at det ikke foreligger skriftlige rutiner for administrasjonens rapportering av saker som ikke kan iverksettes, og dette bekreftes av de vi har intervjuet. Det beskrives ikke i intervjuene noen rutinemessig praksis for hvordan man melder fra om vedtak som ikke kan iverksettes, noe som settes i sammenheng med at det er svært få saker av denne typen.

Det er derfor vår vurdering at kriteriet ikke er oppfylt.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens konklusjon at administrasjonen i for liten grad har etablert systemer for å følge opp politiske vedtak på en tilfredsstillende måte.

Administrasjonen har en praksis for å følge opp politiske vedtak, men det gjenstår noe arbeid for å etablere tilstrekkelige skriftlige rutiner, samt å utnytte funksjonaliteten i sak-/arkivsystemet i tilstrekkelig grad.

Kommunen mangler per i dag skriftlige rutiner for både fordeling av saker, håndtering av vedtak og rapportering om gjennomføringen av vedtakene til politisk nivå.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger.

Kommunen bør:

- ferdigstille skriftlige rutiner som knytter seg til oppfølgingen av politiske vedtak og innarbeide disse i kvalitetssystemet. Disse rutinene bør ivareta:
 - hvordan saker skal fordeles.
 - hvordan politiske vedtak skal gjennomføres og rapporteres om internt i administrasjonen.
 - rapportering om oppfølgingen av politiske vedtak til politiske organer.
 - rapportering om vedtak som ikke er gjennomførbare til politiske organer.

5 OPPFØLGING AV POLITISKE VEDTAK

Problemstilling 2: Blir politiske vedtak fulgt opp av administrasjonen

5.1 Revisjonskriterier

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

På bakgrunn av overstående utleder vi følgende revisjonskriterium:

- **Kommunen skal iverksette vedtak uten ugrunnet opphold**

I kommunelovens § 25-2 står det at kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll minst én gang i året. Videre fremgår det av KS-veilederen «Tillit» fra 2019 at Kommunedirektøren bør se til at hele kommunestyret får tilgang til samme informasjon (KS, 2019, s. 93). Denne anbefalingen finnes også i veilederen «Orden i eget hus». Der anbefales det å rapportere årlig til folkevalgte om status på vedtak, oppfølging og gjennomføring (KS.no 2020, 127).

På bakgrunn av overstående utleder vi følgende revisjonskriterium:

- **Kommunen skal rapportere årlig om oppfølging av og politiske vedtak til kommunestyret**

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Iverksetting av vedtak uten ugrunnet opphold

Kommunedirektøren oppgir at kommunen følger opp politiske vedtak uten ugrunnet opphold, men at kommunen burde hatt mer ressurser til å følge opp vedtakene. Arkivansvarlig forteller at saksbehandlere følger sakene/vedtakene opp på en god måte etter hennes oppfatning. Det påpekes i intervju at det kan være et økt tidspress på enkelte saker hvor det er ledd i saksbehandlingen som utføres i andre samarbeidskommuner, men at dette i stor grad har blitt utbedret.

Revisjonen har gått gjennom fem tilfeldig utvalgte politiske saker i perioden 1.1.2021 til 1.7.2022.

Følgende saker er trukket ut:

- PS 8/21 Budsjett 2021 - korrigerings
- PS 10/21 Lovlighetskontroll – Aremark kommunestyres vedtak i 53/20 Statsforvalterens vedtak
- PS 21/22 Vedlikeholdsplan for vei – Aremark kommune
- PS 25/22 Anmodning om å bosette 25 flyktninger
- PS 35/22 Tilstandsrapport Aremark skole

5.2.1.1 PS 8/21 Budsjett 2021 – korrigerings

Saken omhandler en korrigerings av budsjettet for 2021, hvor det bevilges 100.000 til markedsføring av Aremark kommune, finansiert ved en tilsvarende reduksjon av disposisjonsfondet. Det vises til behandling i formannskapet, hvor kommunedirektørens innstilling ble vedtatt i sak 4/2021. I saksfremlegget fremkommer at administrasjonen vurderer det opprinnelige budsjettet til ikke å ta hensyn til skillet mellom investeringer og drift, og at det pålegges i kommunelov og forskrift at disse midlene må tas fra investeringsfond. Innstillingen om å korrigerings budsjettet vedtas 7. januar 2021, i sak PS 8/21.

I budsjettet for 2022 er det bevilget midler til markedsføring gjennom prosjektmidler⁸, og det heter at «kommunen vil at det settes av kr 50 000 hvert år i resten av økonomiplanperioden 2022-2025.»

5.2.1.2 PS 10/21 Lovlighetskontroll – Aremark kommunestyres vedtak i 53/20 Statsforvalterens vedtak

Saken omhandler behandlingen av resultatet av en lovlighetskontroll utført av Statsforvalteren etter et krav fra syv av kommunestyrerepresentantene. Bakgrunnen for kravet om lovlighetskontroll var at medlemmene mente at vedtaket i saken PS 53/20 ikke var innholdsmessig lovlig. Statsforvalteren konkluderte med at vedtaket ikke hadde vært i strid med loven på en måte som gjorde det ugyldig, og at det derfor måtte anses som gyldig. I sitt vedtak i sak PS 10/21 (10.02.2021) tok kommunestyret dette til etterretning.

5.2.1.3 PS 21/22 Vedlikeholdsplan for vei – Aremark kommune

Denne saken bygger på behandlingen i Drifts- og utviklingsutvalget 17.03. 2022 av fordelingen av investeringsmidler avsatt til vedlikehold av vei for 2022. Ordlyden i driftsutvalgets vedtak justeres i saken etter at et medlem i kommunestyret 24.03. 2022 foreslår følgende: «Kommunestyret ber kommunedirektør om å vurdere å ta ut investeringene for veiene til Løvlund pumpestasjon og vannverket da dette er investeringer som faller inn under selvkostområdet. De frigjorte midlene overføres til prosjekt Lillebyåsen». Forslaget blir enstemmig vedtatt. Revisjonen har fått opplyst av administrasjonen at det etter vedtaket i kommunestyret ble gjort en ny vurdering, hvor man kom frem til at vei til Løvlunden og vei til vannverket tas ut av oppsatt plan for veivedlikehold 2022. De frigjorte midlene (110.000) ble fordelt på øvrige vedtatte veier, deriblant Lillebyåsen med reparasjon av skadet asfalt og veigrøft. Ifølge 1. tertialrapport for 2022 ble PS 21/22 Vedlikeholdsplan for vei – Aremark kommune fulgt opp av administrasjonen ved at de ulike oppgavene i veiplanen ble lagt ut på anbud.

5.2.1.4 PS 25/22 Anmodning om å bosette 25 flyktninger

Kommunedirektør og ordfører mottok en oppfordring til å ta imot og bosette til sammen 25 flyktninger i 2022, spesielt på bakgrunn av krigen i Ukraina, fra IMDi⁹. Denne anmodningen ble behandlet i formannskapet 24.03.2022, hvor innstillingen enstemmig ble vedtatt om å stille seg positive til å ta imot ytterligere 22 flyktninger, men med et tillegg fra formannskapet om at «Aremark kommune tar ikke imot enslige mindreårige flyktninger». I kommunestyret senere samme ettermiddag ble innstillingen vedtatt enstemmig.

Den 28.03.2022 sendte kommunedirektør et svar til IMDi som orienterte om vedtaket, og opplyste i tillegg at det til da hadde kommet fem ukrainske flyktninger som var bosatt i kommunen. I etterkant har saken utviklet seg videre, og det fremkommer fra Elements at flere flyktninger har blitt bosatt i kommunen. Den 3. juni fikk kommunen et brev hvor IMDi viser til en avtale med kommunen om bosetting av enslige mindreårige flyktninger, med en tildeling av et lite antall enslige mindreårige. Ifølge opplysninger fra kommunen er dette et resultat av at IMDi også klassifiserer barn i familie som enslige mindreårige, selv om de ikke har de samme tjenestebehovene som enslige mindreårige har. Kommunen har ingen avtale om bosetting av enslige mindreårige.

⁸ «Bolystmidler»

⁹ Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet.

I tertialrapporten for 1. kvartal 2022 rapporteres det om at kommunen «ser en utfordring i forhold til den pågående flyktningestrømmen og tilgang på helsetjenester fremover, så langt har vi møtt denne problemstillingen tilfredsstillende» (1. tertialrapport 2022, s. 11).

5.2.1.5 PS 35/22 Tilstandsrapport Aremark skole

Saken dreier seg om den årlige tilstandsrapporten som fremlegges av Aremark skole. Rapporten bygger på tall fra skolen og fra elevundersøkelser, samt informasjon fra eksterne veiledere som har veiledet skolen i forbindelse med Oppfølgingsordningen¹⁰. Kommunedirektørens innstilling er at rapporten tas til etterretning, og kommunestyret vedtok innstillingen enstemmig.

Det er ikke knyttet noen konkret oppfølging fra administrasjonens side av denne saken, men den vil kunne være en del av kunnskapsgrunnet for kommunestyrets prioriteringer.

5.2.2 Årlig rapportering om oppfølgingen av politiske vedtak til kommunestyret

Det rapporteres fra kommunedirektør i tertialrapporter og i årsrapporter om driftsmessige forhold i de ulike kommunalområdene. Det vil si både økonomiske, organisatoriske og andre forhold. Det vises til at virksomhetsledere rapporterer til administrasjonen på månedlig basis etter en fastlagt mal, i form av tertialrapporter om balansert målstyring (BMS), sykefravær, avviksmeldinger og KOSTRA-tall.

Årsrapporten for 2021 ble behandlet i kommunestyret i sak PS 38/22 6. juni 2022, hvor årsregnskapet og årsberetningen ble enstemmig vedtatt. Dokumentet er tilgjengelig på Aremark kommunes hjemmeside, gjennom Elements publikum. Det rapporteres på de følgende rammeområdene: Politisk styring og sentraladministrasjon, Barnehage, Aremark skole og SFO, Barnevern, helse og NAV og Pleie og omsorg. Dette er en kombinasjon av økonomisk rapportering og beskrivelse av status for mål/strategier/tiltak innenfor hvert rammeområde. For hvert tema beskrives kort status på underpunkter som hver for seg er hentet fra budsjettet for 2021, og representerer politiske vedtak.

Med hensyn til de langsiktige økonomiske målene for kommunen rapporteres det at målene som er satt er oppfylt, med unntak av at målet om en langsiktig egenfinansieringsgrad på 30 % bare delvis er oppfylt, i og med at dette tallet for 2021 var 21 %. Det redegjøres også for internkontrollen, og det vises til det elektroniske kvalitetssystemet hvor det er to moduler: prosedyrer for tjenesteutførelse og avviksregistrering. De viktigste hendelsene innenfor internkontrollområdet oppsummeres. Blant annet legges det vekt på at det har vært en økt digitalisering og en videreføring av SmartKommunesamarbeidet, samt arbeid knyttet til personalpolitikk, sykefravær, kommuneplanens arealdel, og oppfølging av investeringsprosjekter. Det skal også settes opp visjon, mål og verdier som skal gjelde for kommunen, et arbeid som starter opp i 2022.

¹⁰ Oppfølgingsordningen er et program som kommuner kan søke om for å utvikle kvaliteten i skolen, tilbudt av Utdanningsdirektoratet. Tilskuddsordningen omfatter en desentralisert og regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage og skole, i tillegg til kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Disse ordningene skal sikre kompetanseutvikling hos skole- og barnehageeiere basert på lokale analyser av behov.

5.3 Vurderinger

5.3.1 Iverksetting av vedtak uten ugrunnet opphold

Revisjonen har sett nærmere på iverksettingen av fem vedtak i kommunestyret. De representerer etter vårt syn et godt bilde på variasjonen i saker som har hatt en eller annen form for prinsipiell betydning. Revisjonen kan ikke generalisere ut fra dette begrensede utvalget, men konstaterer at det ikke er eksempler i utvalget på at administrasjonen ikke iverksetter vedtak uten ugrunnet opphold. Vi ser også fra 1. tertialrapport fra 2022 to vedtak fra utvalget som er fulgt opp i 2022. Samlet sett har revisjonen dannet seg et generelt bilde av en oversiktlig praksis.

Det er revisjonens vurdering at kriteriet om at kommunen skal iverksette vedtak uten ugrunnet opphold er oppfylt.

5.3.2 Årlig rapportering om oppfølgingen av politiske vedtak til kommunestyret

Administrasjonen skal rapportere årlig om politiske vedtak til kommunestyret. Årsrapporten for 2021 rapporterer om driftsmessige forhold i de ulike kommunalområdene, om økonomisk måloppnåelse, internkontroll, osv. Det er anbefalt av KS at administrasjonen rapporterer årlig til folkevalgte om status på vedtak, oppfølging og gjennomføring. I årsrapporten for 2021 rapporteres det ikke om vedtaksoppfølgingen på en måte som gjør at man kan spore aktivitetene til spesifikke politiske vedtak.

Dokumentgjennomgangen viser at status for de ulike kommunalområdene i tertialrapporter og årsrapporter beskrives relativt detaljert, med hensyn til oppfølging av satsninger i budsjettet. Det er imidlertid lite informasjon om oppfølging av verbalvedtak. Opplysninger vi har fått gjennom intervju viser at kommunedirektør opplever at rapporteringen til kommunestyret på vedtaksoppfølging ikke er god nok i saker hvor kommunestyret har fattet verbalvedtak i enkeltsaker. Vi vurderer at for å unngå at det oppstår ulike forventninger mellom politisk og administrativt nivå med hensyn til tidsrammen for gjennomføring av vedtak, bør det i alle vesentlige saker rapporteres om oppfølgingen av politiske vedtak til politisk nivå. Aremark er en liten kommune, med oversiktlige beslutningsstrukturer, men det er etter revisjonens syn uheldig at det ikke foreligger en god nok praksis eller skriftlige rutiner for å sikre at politisk nivå har de nødvendige opplysninger for å vurdere om politiske saker følges opp slik som forutsatt.

Med bakgrunn i ovennevnte er det vår vurdering at kriteriet delvis er oppfylt.

5.4 Konklusjon og anbefaling

Revisjonen har undersøkt om politiske vedtak blir fulgt opp av administrasjonen. Vi har sett at administrasjonen i all vesentlighet følger opp politiske vedtak uten ugrunnet opphold, men at det er mangler knyttet til rapporteringen til kommunestyret om gjennomføringen av vedtak.

Videre er revisjonen av den oppfatning at våre anbefalinger under kapittel 4.4 også vil være et bidrag til å sikre en enhetlig og effektiv praksis for å iverksette vedtak uten ugrunnet opphold fremover.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefaling:

Kommunen bør:

- implementere en tydelig rapportering til kommunestyret om status på gjennomføringen av politiske vedtak.

6 KILDER OG LITTERATUR

- Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Internkontroll i kommunesektoren» fra 2021, hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4-c33/no/pdfs/veilder-internkontroll_desember-20212.pdf
- Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. (2019, 06 28). *regjeringen.no*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/71d08ae4cfbe4c469f38ae1b146011b3/veileder_kommuneloven.pdf
- Kommunal- og Regionaldepartementet. (2009). *www.regjeringen.no*. Hentet fra 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/egenkontroll/85-tilradingar-for-styrkja-eigenkontroll-i-kommunane-151209.pdf?id=2087492> .
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019): «Internkontroll i kommunesektoren».
- KS. (2019). *KS.no*. Hentet fra Tillit, KS folkevalgtprogram 2019-2023: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/Tillit.pdf> .
- KS.no. (2020). Hentet fra Orden i eget hus, kommunedirektørens internkontroll: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-08092020.pdf>
- KS (2021): «Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør - delrapport 2».
- Lovdata. (2003). *lovdata.no*. Hentet fra Ot.prp.nr.70 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).: <https://lovdata.no/pro/forarbeid/otprp-70-200203>
- Lovdata. (2016). *lovdata.no*. Hentet fra NOU 2016:4 Ny kommunelov: <https://lovdata.no/pro/forarbeid/nou-2016-4>
- Lovdata. (2018). *lovdata.no*. Hentet fra Prop.46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven): <https://lovdata.no/pro/forarbeid/prop-46-l-201718>.
- Lovdata. (2020a). *lovdata.no*. Hentet fra Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven): <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>.
- Lovdata. (2020b). *lovdata.no*. Hentet fra Delt ikraftsetting av lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og lov 19. juni 2020 nr. 89 om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov): <https://lovdata.no/LTI/forskrift/2020-09-25-1825>

7 VEDLEGG

7.1 Vedlegg 1: Økonomireglementets delegerede fullmakter til kommunedirektør

Kommunedirektør delegeres:

- myndighet til å effektivere låneopptak i henhold til vedtak i kommunestyret (s.4).
- særnamnsmyndigheten etter de lover/forskrifter hvor slik myndighet er gitt (ibid).
- myndighet til å disponere kasse, bank, postgiro og driftskreditter (ibid).
- myndighet til å finansiere investeringene etter kapittel 5 i forskriften. (s.14).
- myndighet til å anwise (s. 15).
- myndighet til å gi sosiale utlån og videreutlån (Startlån) innenfor de rammer som er vedtatt av kommunestyret (s. 18).
- myndighet til selv å avgjøre om mottatte avdrag på videreutlån skal brukes til å finansiere avdrag på lån eller nye videreutlån (ibid).
- myndighet til å disponere de bevilgende midler innenfor de rammer som kommunestyret har bestemt (s. 25).
- myndighet til å gjennomføre strykninger etter kapittel 4 i forskriften (s. 26).
- myndighet til å effektivere låneopptak i henhold til vedtak i kommunestyret (inkluderer å inngå finansielle leieavtaler og driftskreditt), og legge ved den nødvendige dokumentasjon som banker og kredittinstitusjoner krever i henhold til kommuneloven (s. 27).
- myndighet til å refinansiere lån.

For kommunedirektørs delegerede myndighet til å nedskrive tap, se s. 22 i Økonomireglementet.

7.2 Vedlegg 2: Liste over delegerede myndighetsoppgaver til kommunedirektøren

Kommunedirektøren delegeres følgende fullmakt:

Myndighet i samsvar med kommuneloven § 13-1 til å treffe vedtak i alle enkeltsaker og saker av ikke prinsipiell karakter som ikke er delegert til ordfører, utvalg eller andre.

- Innenfor denne rammen omfatter delegeringen alle avgjørelser vedrørende organisering, drift og utvikling av kommunen.
- Fullmakt til å ta beslutninger om administrativ organisering, med unntak av administrativ hovedstruktur som vedtas av kommunestyret.
 - Lede den daglige virksomheten, jfr. lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern, mv. (arbeidsmiljøloven) og kommuneloven § 13-1. Kommunedirektøren skal være representert i Arbeidsmiljøutvalget.
 - Ansette medarbeidere samt opprette, inndra og omgjøre stillinger.
 - Fatte beslutninger om oppsigelse, suspensjon og avskjedigelse i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser. Denne myndigheten kan ikke delegeres videre.
 - Fastsette lønn innenfor tariffavtalens bestemmelser samt gjennomføre lønnsforhandlinger etter Hovedtariffavtalens kapittel 3,4 og 5.
 - Foreta anmeldelser til politiet på vegne av kommunen.
 - Illegge overtredelsesgebyr etter plan- og bygningslovens bestemmelser.
 - Innvilge søknader om salgs- og skjenkebevillinger innenfor rammen av kommunestyrets vedtak om forskrifter for salgs- og skjenkebevillinger der saken er kurant og ikke anses som prinsipiell.
 - Selge, kjøpe og makeskifte eiendommer innenfor rammen av vedtatt budsjett.

- Innstillingsmyndighet til alle folkevalgte utvalg. Som hovedregel innstiller folkevalgte organ til kommunestyret.
- Anvisningsmyndighet.
- Signere kontrakter og avtaler innenfor vedtatte økonomiske rammer.
- Fullmakt i barnevernssaker samt i saker om bruk av tvang etter helselovgivningen til å avgjøre hvorvidt avgjørelser i fylkesnemnda, tingretten og lagmannsretten skal påankes.
- Myndighet og gjøremål innen miljørettet helsevern som i Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) § 9 første ledd er lagt til kommunestyret.
- Bringe vedtak i utvalg inn for formannskapet eller vedkommende utvalg, dersom vedtaket etter kommunedirektørens vurdering er i strid med lov, plan, budsjett eller overordnede prinsipper vedtatt av kommunestyret.
- Kommunedirektøren delegeres myndighet til å tildele og si opp avtalehjemler for leger og fysioterapeuter.
- Fullmakt til å behandle klager over egne vedtak, før eventuelt oversendelse til klagenemd

7.3 Vedlegg 3: Kommunens redegjørelse for gjeldende praksis



Aremark kommune

Arkiv og servicetorg

Dato: 07.04.2022

Notat

Redegjørelse - Vedtaksoppfølging Aremark kommune

I Aremark kommune foregår oppfølging av politiske vedtak hovedsakelig gjennom vårt fullelektroniske sak-/arkivsystem Elements (fram til 8. juni 2020: Ephorte).

Sak-/arkivsystemet er delt i sak-/arkivdel for saksbehandling og produksjon av saksframlegg, og i møtemodul, hvor innkallinger og protokoller fra politiske utvalg produseres og siden sendes ut til utvalgsmedlemmene samt publiseres på Aremark kommunes hjemmeside under Politisk møtekalender.

Aremark kommune har ikke et eget politisk møtesekretariat, det er hovedsakelig arkivtjenesten som produserer innkallinger mens kommunedirektør og virksomhetsledere produserer protokoller direkte i møtemodul under møtene. Protokollene kontrolleres så av arkivtjenesten før de sendes ut til utvalgsmedlemmer/publiseres på hjemmesiden.

Når det er gjort endelig politisk vedtak i en sak, oppretter arkivtjenesten vedtaket i møtemodulen, saksprotokollen genereres og legges i arkivsaken for saksframlegget. Samtidig går det en e-post til saksbehandler om at vedtak i saken er fattet for at saksbehandler skal effektivere vedtaket snarest mulig.

Saksbehandler sender Melding om vedtak fra Elements i de sakene det er aktuelt. Denne blir da liggende i tilhørende arkivsak. På denne måten er det mulig å kontrollere om vedtaket er effektivert. I tillegg kan saksbehandler føre inn under Vedtak i saksframlegget hva hen har gjort for å effektivere vedtaket. Disse dataene kan brukes til å generere rapporter med oversikt over vedtak på saksbehandler-, virksomhets- og kommunenivå.

Aremark kommune benytter Compilo som overordnet internkontrollsystem. Avvik meldes inn her.

Mary Anne Gløboden
Saksbehandler

Andreas Motzfeldt Lervik

Kommunedirektør

RÅD - Kommunedirektør

7.4 Vedlegg 4: Kommunedirektørens uttalelse



Kommunedirektør

Øffl. §5 2. ledd

ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres ref

Vår ref
2022/211-7

Saksbehandler
Andreas Motzfeldt Lervik

Dato
15.11.2022

Kommunedirektørens uttalelse - høringsutkast - forvaltningsrevisjonens rapport - oppfølging av politiske vedtak

Etter gjennomgang av Høringsutkast – forvaltningsrevisjonens rapport angående oppfølging av politiske vedtak, finner vi at rapporten i stor grad samsvarer med vår oppfattelse av situasjonen. Arbeidet med å lage og implementere nye rutiner er allerede påbegynt. Vi slutter oss til rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Med hilsen

Andreas Motzfeldt Lervik

Kommunedirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes derfor uten håndsignatur.

Kopi til:

post@okrev.no

Postadresse
Aremarkveien 2276, 1798 AREMARK
E-post:
post@aremark.kommune.no

Besøksadresse
Aremarkveien 2276
www.aremark.kommune.no

Telefon
69199600

Bank
10500701329
Org.nr
940875560

Aremark kommune vektlegger FNs bærekraftsmål i saksbehandlingen.

