



Forvaltningsrevisjon | Askøy kommune Saksforberedelse og vedtaksoppfølging

November 2018

«Forvaltningsrevisjon av
saksforberedelse og
vedtaksoppfølging»

November 2018

Rapporten er utarbeidet for Askøy
kommune av Deloitte AS.

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

Sammendrag

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Askøy kommune i sak PS 6/18, 22. februar 2018, har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon der formålet har vært å undersøke og vurdere om Askøy kommune har system og rutiner som sikrer at politiske saker blir forsvarlig utredet, samt om det er etablert system og rutiner som sikrer at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp av kommuneadministrasjonen. I forbindelse med undersøkelsen har revisjonen gått gjennom relevant dokumentasjon fra kommunen og det er gjennomført intervju med til sammen ni personer. Videre har revisjonen gjennomført en stikkprøvekontroll av seks vedtak fra kommunestyret og politiske utvalg fra perioden 2016-2017 for å vurdere oppfølgingen av disse.

Forvaltningsrevisjonen viser at Askøy kommune har etablert en egen mal for hvordan saksfremlegg i politiske saker skal være utformet, som blir benyttet i alle saker administrasjonen utarbeider. Kommunen har også etablert en fast praksis for kvalitetssikring av saksfremlegg. Videre har kommunen etablert en prosess for økonomiplanlegging gjennom året som etter revisjonens vurdering fremstår som egnet til å sikre en felles forståelse mellom administrasjonen og politikerne av hva som er den gjeldende økonomiske situasjonen i kommunen, før politikerne skal vedta budsjettet og gjøre ulike økonomiske prioriteringer. Den etablerte prosessen er etter revisjonens vurdering i stor grad i samsvar med de anbefalinger som går frem av veileder for økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner.

Etter revisjonens vurdering har Askøy kommune i hovedsak også etablert system for registrering av politiske vedtak, som synliggjør status for oppfølging og iverksettelse av vedtak. Kommunen har også foretatt en fordeling av ansvar for oppfølging av politiske vedtak som alle involverte opplever som tydelig, samt en tydelig praksis for å avklare hvem som skal følge opp vedtak som vil kunne involvere flere kommunalavdelinger samtidig, og hvordan grensesnittet mellom kommunalavdelingene skal være i forbindelse med oppfølging av slike vedtak.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at kommunen, utover den malen som er etablert for utarbeidelse av saksfremlegg, ikke har etablert rutiner, veiledere eller sjekklister til bruk som støtte/hjelpemiddel for ansatte i forbindelse med utarbeidelse av saksfremlegg. Hvordan den enkelte sak blir utredet, er i stor grad opp til den enkelte saksbehandler som får tildelt saken for oppfølging. Revisjonen mener dette medfører risiko for variasjon med hensyn til kvalitet i saksfremlegg, og at kommunen for å redusere denne risikoen bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner som tydeliggjør i større grad enn i dag hvilke momenter, forhold og vurderinger som skal inngå i saksfremlegg fra administrasjonen. Revisjonen mener også at kommunen med fordel kan skriftliggjøre den praksisen som er etablert for kvalitetssikring av saksfremlegg.

I undersøkelsen kommer det frem at flere politikere opplever at budsjettdokumentene som legges frem for politisk behandling i desember hvert år, ikke i tilstrekkelig grad inneholder informasjon om hva de ulike utgiftspostene i kommunens budsjett omfatter. Dette medfører ifølge politikerne at det kan være utfordrende å få god nok oversikt over hvilket rom man som politiker har til å gjøre prioriteringer innenfor budsjetttrammene. Revisjonen mener at ettersom det er kommunestyret som vedtar budsjett og økonomiplan, er det viktig at de i tilstrekkelig grad forstår innholdet i disse dokumentene, herunder hva som er effekten av de foreslåtte prioriteringene og hvilke konsekvenser ulike valg og disponeringer har for både kommunens økonomi og de tjenestene kommune tilbyr. På bakgrunn av dette, mener revisjonen at Askøy kommune bør avklare hvordan man kan sikre at kommunestyret får dekt sitt informasjonsbehov i anledning budsjettbehandlingen, slik at kommunestyret har et så godt faglig grunnlag som mulig før vedtak om årsbudsjett fattes.

Selv om Askøy kommune etter revisjonens vurdering i hovedsak har etablert system for registrering av politiske vedtak, viser forvaltningsrevisjonen at systemet ikke omfatter alle de politiske utvalgene i kommunen. Vedtak fattet i utvalg for oppvekst og utvalg for teknikk og miljø, blir ikke registrert noe annet sted enn i kommunens sak- og arkivsystem i forbindelse med at saken fordeles til saksbehandler. For å følge opp status for iverksettelse av disse vedtakene, må man da hente frem den enkelte saken i sak- og arkivsystemet, og undersøke hva saksbehandler har gjort. For å sikre at oppfølging av alle vedtak i alle politiske utvalg blir gjenstand for regelmessig kontroll, er det revisjonens vurdering at system, rutiner og

praksis som er etablert for registrering og oppfølging av status for iverksettelse av vedtak også blir utvidet til å omfatte vedtak fattet i utvalg for oppvekst og utvalg for teknikk og miljø.

Etter revisjonens vurdering har ikke Askøy kommune etablert rutiner for systematisk rapportering på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder rutiner for å rapportere til politikerne om eventuelle uventede hendelser, avvik eller utfordringer som påvirker oppfølging og iverksettelse av vedtak. Rapportering på vedtaksoppfølging til politisk nivå i Askøy består i hovedsak av at vedtak som er ferdig fulgt opp blir ført tilbake til politikerne for behandling i egen sak. Det blir ikke utarbeidet og lagt frem for politikerne egne oversikter som viser status for oppfølging av politisk vedtak, og der det blir informert om eventuelle hendelser eller avvik som påvirker oppfølgingen av vedtak. Det blir heller ikke på annen måte gitt noen form for systematisk rapportering fra administrasjonen til politikerne knyttet til vedtaksoppfølging. Revisjonen vil peke på at systematisk og kontinuerlig rapportering fra administrasjonen på status for oppfølging av vedtak, kan utgjøre nyttig styringsinformasjon for politikerne når det gjelder å styre og lede utviklingen i kommunen innenfor ulike saksområder. Særlig vil rapportering på eventuelle avvik og utfordringer som påvirker oppfølging og iverksettelse av vedtak kunne utgjøre et viktig styringsverktøy for kommunestyret i tilfeller der det inntreffer hendelser som gjør at vedtak ikke kan iverksettes i samsvar med politikernes intensjoner. I slike tilfeller er det viktig at politikerne mottar rapportering som gjør de i stand til å gi føringer om hvilke vedtak som skal prioriteres og hvilke vedtak som kan vente, samt eventuelt sette inn tiltak og ressurser for å sikre at alle vedtak blir fulgt opp i samsvar med intensjonene. Revisjonen vil også peke på at rapportering på vedtaksoppfølging fra administrasjonen til politikerne er hensiktsmessig med tanke på å sikre en tilfredsstillende internkontroll.

Basert på det som kommer frem i forvaltningsrevisjonen, kommer revisjonen med noen anbefalinger til Askøy kommune. Disse fremgår av kapittel 6 *Konklusjon og anbefalinger*.

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	7
2. Om tjenesteområdet	10
3. Forsvarlig saksforberedelse av politiske saker	11
4. Utarbeidelse av budsjettgrunnlag	18
5. Iverksettelse og oppfølging av politiske vedtak	26
6. Konklusjon og anbefalinger	33
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	35
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	37
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	41

Detaljert innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	7
1.3 Avgrensning	8
1.4 Metode	8
1.5 Revisjonskriterier	9
2. Om tjenesteområdet	10
3. Forsvarlig saksforberedelse av politiske saker	11
3.1 Problemstilling	11
3.2 Revisjonskriterier	11
3.3 Støtte og hjelpemidler til bruk ved saksforberedelse/utredning av politiske saker	11
3.4 Kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger	13
3.5 Håndtering av usikkerhet i saksutredninger	14
3.6 Rutiner for ferdigstilling av saksutredninger	15
3.7 Kapasitet og kompetanse knyttet til forberedelse av saker	16
4. Utarbeidelse av budsjettgrunnlag	18
4.1 Problemstilling	18
4.2 Revisjonskriterier	18
4.3 Prosess for helhetlig og omforent økonomiplanlegging	19
4.4 Oppbygning av budsjettdokument og tydeliggjøring av konsekvenser av økonomiske prioriteringer	22
5. Iverksettelse og oppfølging av politiske vedtak	26
5.1 Problemstilling	26
5.2 Revisjonskriterier	26
5.3 Registrering av politiske vedtak	27
5.4 Ansvarsfordeling for oppfølging av politiske vedtak	29
5.5 Rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak	30
5.6 Rapportering på vedtaksoppfølging	30
5.7 Kapasitet og kompetanse til å følge opp politiske vedtak	32
6. Konklusjon og anbefalinger	33
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	35
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	37
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	41

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av saksforberedelse og vedtaksoppfølging i Askøy kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Askøy kommune i sak PS 6/18, 22.02.18.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke og vurdere om Askøy kommune har system og rutiner som sikrer at politiske saker blir forsvarlig utredet, samt om det er etablert system og rutiner som sikrer at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp av kommuneadministrasjonen.

Med bakgrunn i formålet ble det utarbeidet følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har kommunen etablert system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker?

- a. Er det etablert veiledere, maler, sjekklister eller lignende til bruk som støtte/hjelpemiddel i forbindelse med saksforberedelse/utredning av politiske saker?
- b. Er det etablert retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger i forbindelse med forberedelse av politiske saker?
- c. Hvordan sikrer administrasjonen at saksutredninger i tilstrekkelig grad belyser forhold som det eventuelt er knyttet usikkerhet til? Under dette:
 - i. Blir risikoen knyttet til saker som legges frem for politisk behandling systematisk vurdert?
 - ii. Blir eventuelle risikoforhold tydelig fremstilt i de politiske saksutredningene?
- d. I hvilken grad er det etablert system og rutiner for å sikre at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig og innen eventuelle frister som er satt?
- e. I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å forberede/utrede politiske saker?

2. I hvilken grad har kommunen etablert system for utarbeidelse av budsjettgrunnlag, som bidrar til å sikre en felles forståelse mellom administrasjonen og politikerne av kommunens økonomiske utgangspunkt, og som tydeliggjør hvilke prioriteringer politikerne har mulighet til å gjøre?

- a. I hvilken grad har kommunen en prosess for økonomiplanlegging gjennom året som bidrar til å sikre et omforent budsjettgrunnlag og en felles forståelse av kommunens økonomiske situasjon og handlingsrom?
- b. I hvilken grad opplever politikere at kommunens budsjettdokument har en oppbygning som tydeliggjør hvilke prioriteringer de står overfor i ulike saker, samt hvilke eventuelle konsekvenser valg av ulike alternativer har?

3. I hvilken grad er det etablert rutiner for iverksettelse og oppfølging av politiske vedtak?

- a. Har kommunen etablert system for registrering av politiske vedtak, som også dokumenterer status for oppfølging eller iverksettelse?
- b. Er ansvar for oppfølging av politiske vedtak tydelig fordelt?
- c. I hvilken grad er det etablert rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak dersom noe fremstår som uklart?

- d. Har kommunen rutiner for å rapportere på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder rutiner for å rapportere om eventuelle uventede hendelser, avvik eller kapasitetsutfordringer som påvirker iverksettelsen/oppfølgingen av vedtakene?
- e. I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp politiske vedtak?

1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen har vært avgrenset til å omhandle oppfølging av politiske vedtak fattet i kommunestyret og øvrige politiske utvalg. Oppfølging av administrative vedtak etter kommunens delegeringsreglement har ikke vært omfattet av forvaltningsrevisjonen.

1.4 Metode

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har revisjonen samlet inn og gått gjennom dokumentasjon fra kommunen. Dette inkluderer delegeringsreglement for folkevalgte organ, aktivitets- og tidsplan for utarbeidelse av budsjett og økonomiplan, rutiner for politisk sekretariat og rutiner og maler for utarbeidelse av saker til politisk behandling.

1.4.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med rådmann, ordfører, kommunalsjefer for kommunalavdelingene levekår og stab, fagsjef for areal og samfunn og leder for politisk sekretariat, samt utvalgsledere fra henholdsvis utvalg for levekår, utvalg for oppvekst og utvalg for teknikk og miljø. Totalt er det gjennomført ni intervjuer.

1.4.3 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll av seks vedtak fra kommunestyret og politiske utvalg fra perioden 2016-2017 for å vurdere oppfølgingen av disse.

Tre av vedtakene som ble valgt ut ble fattet i forbindelse med behandling av budsjett for 2018 og handlingsprogram for 2018-2021 (et endringsforslag og to intensjonsforslag).¹ Videre har revisjonen valgt ut tre vedtak i enkeltstående saker. Av disse tre vedtakene var ett vedtak fra kommunestyret (2016), ett vedtak fra utvalg for oppvekst (2017) og ett vedtak fra utvalg for levekår (2017).

Følgende seks saker har blitt valgt ut for stikkprøvekontroll av oppfølging av vedtak:

- PS 161/17 (Kommunestyret) – Handlingsprogram 2018-2021 – Endringsforslag pkt. 15 «Sak om mulighet for trinnvis utbygging av Hanøy og Haugland skoler»
- PS 161/17 (Kommunestyret) – Handlingsprogram 2018-2021 – Intensjonsforslag nr. 4 – «Tidlig innsats i skolen»
- PS 161/17 (Kommunestyret) – Handlingsprogram 2018-2021 – Intensjonsforslag nr. 5 – «Interkommunale samarbeidsformer for investeringer og fremtidig drift av IKT»
- PS 93/16 (Kommunestyret) – «Eie eller leie – mulige løsninger på kontorbehov, nå og i fremtiden»
- PS 18/2017 (Utvalg for oppvekst) – «Fremtidig organisering av museumssamlinger i Askøy kommune»
- PS 9/2017 (Utvalg for levekår) – «Snu omsorgstrappen – boliger og institusjonsplasser»

1.4.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

¹ Endringsforslag er forslag som knytter seg til endring av rådmannens forslag i handlingsprogrammet. Intensjonsforslag er tilleggforslag fra politikerne som blir lagt til det vedtatte handlingsprogrammet som et tillegg til de forslagene rådmannen har kommet med.

Datadelen av rapporten er sendt til rådmannen for verifisering og høring, og påpekte faktafeil har blitt rettet opp i den endelige versjonen. Rådmannens høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra kommuneloven og anerkjente standarder og praksis knyttet til internkontroll og oppfølging av vedtak. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2. Om tjenesteområdet

Kommunestyret i Askøy kommune består av 35 folkevalgte representanter, og er kommunens øverste organ. Av kommunens delegeringsreglement for folkevalgte organ for valgperioden 2015-2019² går det frem at kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak, jf. kommuneloven § 6.

Videre er kommunen organisert med formannskap og tre politiske utvalg (utvalg for oppvekst, utvalg for levekår og utvalg for teknikk og miljø). Av det politiske reglementet går det frem at formannskapet, i henhold til kommuneloven § 8 nr. 3, behandler forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak, samt forslag til årsmelding, kommuneplan, kommunal planstrategi, kommunedelplan, budsjettarbeid, overordnet beredskapsarbeid og næringssaker. Formannskapet behandler i tillegg enkeltsaker som er av strategisk og/eller prinsipiell karakter, og saker av driftsmessig karakter som ikke er lagt til utvalg for oppvekst, levekår eller teknikk og miljø, eller er delegert til administrasjonen.

Når det gjelder de politiske utvalgene, har disse som oppgave å forberede og innstille i saker som skal behandles i kommunestyret og sørge for politikkutforming innen sine respektive ansvarsområder. Utvalgene har beslutningsmyndighet for alle politiske saker innenfor sitt område i samsvar med særlovsdelegering for det enkelte utvalg slik denne går frem av det politiske reglementet, med unntak av saker som behandles av formannskap eller kommunestyre.

Administrasjonen i Askøy kommune er organisert med fire kommunalavdelinger under rådmannen, med hver sin kommunalsjef. Kommunalsjefene har ansvar for følgende områder:

- Stab (sentrale stabs- og støttefunksjoner, kundetorg)
- Levekår (barn og familie, individ og levekår, helse og omsorg, NAV, samfunnsmedisin, rus og psykisk helse mm.)
- Oppvekst (skole, barnehage, PPT, kultur og idrett)
- Teknisk (brann, redning og beredskap, samferdsel, bygg og bolig, kommunale eiendommer, VA)

Kommunen har i tillegg en egen fagavdeling for areal og samfunn, som er adskilt fra kommunalavdeling teknisk og som sorterer i direkte linje under rådmannen. Fagavdelingen håndterer blant annet behandling av plan- og byggesaker, oppmålingsaker, samt landbruk, skogbruk og miljø.

Delegering av myndighet fra kommunestyret til rådmannen går frem under overskriften «Stillingsbeskrivelse for rådmannen», pkt. 10 «Faglig myndighet» i kommunens delegeringsreglement for folkevalgte organ. Her står det blant annet at rådmannen treffer avgjørelser i alle saker som ikke er av prinsipielle betydning og som ikke strider mot lov, forskrift eller vedtak gjort av folkevalgt organ i Askøy kommune, jf. blant annet kommunelovens bestemmelse om delegasjon til administrasjonssjefen. Det går videre frem av stillingsbeskrivelsen at rådmannen er ansvarlig for at politiske vedtak blir iverksatt, og at dersom vedtak ikke iverksettes innen vedtatt tidsfrist må rådmannen sørge for at det politiske organet får begrunnet tilbakemelding om hvorfor dette ikke skjedde.

Askøy kommune er organisert med et politisk sekretariat som fungerer som utvalgssekretariat for kommunestyre, formannskap og politiske utvalg. Kommunen har totalt tre personer som utfører sekretærfunksjoner for de ulike utvalgene, herunder fungerer som møtesekretærer og deltar i arbeid med tilrettelegging av saksflyt i kommunens elektroniske sak- og arkivsystem.

² Vedtatt av kommunestyret i sak 76/15, 18. juni 2015. Sist redigert 11. mai 2017.

3. Forsvarlig saksforberedelse av politiske saker

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet blir følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger besvart:

I hvilken grad har kommunen etablert system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker?

- a. Er det etablert veiledere, maler, sjekklister eller lignende til bruk som støtte/hjelpemiddel i forbindelse med saksforberedelse/utredning av politiske saker?
- b. Er det etablert retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger i forbindelse med forberedelse av politiske saker?
- c. Hvordan sikrer administrasjonen at saksutredninger i tilstrekkelig grad belyser forhold som det eventuelt er knyttet usikkerhet til? Under dette:
 - i. Blir risikoen knyttet til saker som legges frem for politisk behandling systematisk vurdert?
 - ii. Blir eventuelle risikoforhold tydelig fremstilt i de politiske saksutredningene?
- d. I hvilken grad er det etablert system og rutiner for å sikre at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig og innen eventuelle frister som er satt?
- e. I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å forberede/utrede politiske saker?

3.2 Revisjonskriterier

I kommuneloven § 23 går det frem følgende krav til administrasjonssjefen:

«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 instruksjoner, 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».

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Støtte og hjelpemidler til bruk ved saksforberedelse/utredning av politiske saker

3.3.1 Datagrunnlag

Kommunen har utarbeidet en mal for saksfremlegg som ligger tilgjengelig for alle ansatte i kommunens sak- og arkivsystem (ePhorte). Malen inneholder punktene:

- Rådmannens innstilling
- Sammendrag
- Avgjøres av
- Behandles i følgende utvalg
- Videre saksgang
- Saksopplysninger
- Vurdering
- Folkehelseperspektiv
- Økonomi

Malen for saksfremlegg i sak- og arkivsystemet er også ment å fungere som sjekklister for saksbehandlerne med hensyn til hva de alltid skal huske å inkludere i saksfremlegg.

I intervju blir det opplyst at ettersom malen for saksfremlegg ligger inne som standardmal i kommunens sak- og arkivsystem, vil alle nye saker som opprettes automatisk basere seg på denne malen. Kommunen har ikke utarbeidet andre maler, veiledere eller sjekklister til bruk for saksbehandler i forbindelse med

utarbeidelse av saksfremlegg. Innenfor enkelte kommunal- og fagområder, som for eksempel byggesaksbehandling, finnes det imidlertid en del egne veiledere, maler og sjekklister for saksforberedelse og utarbeidelse av saksfremlegg.

Administrativ ledelse i kommune opplyser i intervju at de opplever at malen for saksfremlegg fungerer godt, og at den er dekkende for de behovene kommunen har i forbindelse med utarbeidelse av politiske saker. Det blir videre opplyst i intervju at det blir gjort endringer i malen ved behov, og i denne sammenheng vist til at punktet om økonomi ble lagt inn i malen etter at administrasjonen identifisert et behov for at denne informasjonen ble tydeligere presentert til politikerne under en egen overskrift.

Askøy kommune har utarbeidet kursmateriale til bruk for opplæring av ansatte i hvordan man skal skrive saksutredninger i politiske saker.³ Under overskriften «Saksfremlegg» i kursmaterialet går det frem hvordan man oppretter sak i sak- og arkivsystemet ePhorte. Under overskriften «Generelt» blir det blant annet vist til at saksfremleggene skal skrives på en lettfattelig, kort og tydelig måte og at man skal hente inn alle nødvendige opplysninger.

I neste del av kursmaterialet er kommunens mal for saksfremlegg presentert. Her blir hvert enkelt punkt i saksfremleggsmalen gjennomgått, med en kort forklaring om hva hvert punkt skal inneholde av informasjon og hva det er særlig viktig at saksbehandler får tydelig frem.

I materialet går det videre frem at saksbehandlerne, i de sakene der det er relevant, skal legge inn vurderinger av hvilke konsekvenser det er i saken knyttet til *folkehelse* og *økonomi*.

I intervju blir det opplyst at alle som har deltatt på kurs i hvordan skrive saksfremlegg har fått kursmaterialet utdelt til senere bruk. De ulike personene revisjonen har intervjuet har imidlertid inntrykk av kursmaterialet i liten grad blir brukt av medarbeidere som støttedokument/sjekkliste i forbindelse med utarbeidelse av politiske saker.

I intervju kommer det frem at administrasjon har fått enkelte tilbakemeldinger fra politikere knyttet til manglende kvalitet i saksutredninger. Tilbakemeldingene omhandler imidlertid først og fremst selve innholdet i saksutredningene, og ikke strukturen i saksfremlegg slik denne går frem av kommunens mal. Kvalitet i saksutredninger er nærmere omtalt i kapittel 3.4.1.

I intervju med ordfører og utvalgsledere blir det opplyst at politikerne i en del saker savner mer omfattende analyser av økonomiske konsekvenser i saksfremleggene. Videre opplyses det om at administrasjonen med fordel kan bli bedre på å skille ut hvilken informasjon det er nødvendig og relevant for politikerne å kjenne til for å kunne fatte et vedtak på forsvarlig grunnlag. I tillegg blir det fra politikere pekt på at administrasjonen har forbedringspotensial når det gjelder oversiktligheten i saksfremleggene. Særlig gjelder dette den delen av saksfremleggene som tar for seg saksflyten i den enkelte sak, hvilke politiske utvalg en sak har vært til behandling i og hva som ble resultatet av denne behandlingen. I forbindelse med verifisering av rapportens datagrunnlag, blir det opplyst at det ved etablering av nytt saksfremlegg i sak- og arkivsystemet, opprettes egne overskrifter øverst i den nye saken som viser hvilke utvalg saken skal behandles i.

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført viser at konsekvenser knyttet til både folkehelse og økonomi har blitt vurdert i alle saksfremlegg administrasjonen har lagt frem for politisk nivå i anledning oppfølging av vedtak. Omfanget av de økonomiske vurderingene som er gjort varierer noe fra sak til sak, men denne variasjonen fremstår som naturlig ut fra hva de ulike sakene omhandler (for eksempel vil sak knyttet til om kommunen bør eie eller leie kontorbygg kreve en mer omfattende økonomisk utredning enn sak om innholdet i kommunens tilbud om tilpasset opplæring). Stikkprøvegjennomgangen viser videre at innhold og omfang i den delen av saksutredningene som knytter seg til selve saksopplysningene varierer fra sak til sak.

3.3.2 Vurdering

Undersøkelsen som er gjennomført viser at det utover mal for saksfremlegg og kursmateriale som er utarbeidet i forbindelse med kurs for ansatte i hvordan skrive politiske saker, ikke er etablert egne rutiner, veiledere, sjekklister eller lignende til bruk som støtte eller hjelpemiddel for ansatte som arbeider med

³ Gjennomføring av kurs blant ansatte i hvordan saksutredninger skal skrives, er nærmere omtalt i kapittel 3.7.1 om kompetanse.

utarbeidelse av saksfremlegg og utredning av saker som skal til politisk behandling. Hvordan hver enkelt sak utredes og legges frem, innenfor kommunens mal for saksfremlegg, er i stor grad opp til den enkelte saksbehandler som får tildelt saken for oppfølging.

Revisjonen mener mangel på skriftlige rutiner, herunder for eksempel veiledere og sjekklister, medfører risiko for variasjon med hensyn til hvordan saksbehandlerne utarbeider saksfremlegg og utreder politiske saker. Dette omfatter variasjon i kvalitet og i hvilke momenter og opplysninger som blir inkludert og hvilke vurderinger som blir gjort i det enkelte saksfremlegg med hensyn til økonomi, miljø, folkehelse mv. Dette kan videre medføre risiko for at politikerne ikke alltid mottar tilstrekkelig informasjon om relevante forhold til å kunne gjøre en beslutning og fatte vedtak (forsvarlig saksutredning). For å sikre at alle saker som legges frem for de ulike politiske utvalgene til behandling er av tilstrekkelig kvalitet og har et tilstrekkelig informasjonsnivå som gir politikerne et forsvarlig grunnlag for å fatte vedtak, er det derfor revisjonens vurdering at Askøy kommune bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner som tydeliggjør i større grad enn i dag hvilke momenter, forhold og vurderinger som skal inngå i saksfremlegg fra administrasjonen. Økt grad av skriftlige retningslinjer og rutiner vil være i samsvar med prinsipper for god internkontroll, og vil kunne bidra til å redusere risikoen for feil og mangler samt redusere sårbarheten ved eventuelt skifte av nøkkelpersonell. I tillegg mener revisjonen at økt grad av skriftlige retningslinjer, rutiner og veiledninger vil kunne bidra til å effektivisere prosessene med utarbeidelse av saksfremlegg.

3.4 Kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger

3.4.1 Datagrunnlag

I kursmaterialet kommunen har utarbeidet i forbindelse med kurs for ansatte i hvordan skrive saksfremlegg, går det frem at saker som skal til politisk behandling skal godkjennes av rådmann, og at saksfremlegg som hovedregel skal signeres av både rådmann og kommunalsjef før de kan settes opp på saklister i de politiske utvalgene.

Rådmann opplyser i intervju at han godkjenner alle saker som skal behandles politisk, bortsett fra meldingssaker og enkelte plansaker som skal til behandling i utvalg for teknikk og miljø (UTM). Rådmann peker på at det varierer hvor mye tid som må brukes på å gå gjennom og kvalitetssikre saksfremlegg for godkjenning. I enkelte saker er det tilstrekkelig å gå gjennom innstilling til vedtak og sammendrag, mens det i andre tilfeller er nødvendig med flere runder med kvalitetssikring og tilbakemeldinger fra rådmann til saksbehandler om hva som må utbedres og redegjøres ytterligere for.

Undersøkelsen viser at det ikke er etablert noen skriftlige rutiner, retningslinjer eller sjekklister for rådmannens kvalitetskontroll, utover at rådmann tar utgangspunktet i kommunens mal for saksfremlegg og gjør en skjønnsmessig vurdering av om det er tilstrekkelig redegjort for de ulike punktene i denne.

Rådmannen opplyser i intervju at det kan være en del forskjell på kvaliteten i saksutredningene fra de ulike kommunalavdelingene. Det blir vist til at noen kommunal- og fagavdelinger utarbeider forholdsvis få politiske saker i løpet av et år, og dermed får lite mengdetrening i hvordan å utforme tilstrekkelig gode saksfremlegg. Det blir videre opplyst at det også kan være stor forskjell i kvalitet på saksfremstillingene innenfor samme avdeling, og at kvaliteten på saksfremleggene som utarbeides i kommunen til en viss grad er personavhengige.

I intervju fremgår det at det i løpet av det siste året spesielt har vært saker fra teknisk avdeling som ikke har vært tilstrekkelig utredet. I denne tidsperioden har politikerne sendt flere saker fra teknisk avdeling i retur til administrasjonen med beskjed om at sakene ikke har vært utredet godt nok med hensyn til å gi politikerne et forsvarlig grunnlag å treffe et vedtak på. Det blir opplyst i intervju at det er politisk enighet i utvalg for teknikk og miljø om at man ønsker bedre saksfremstillinger fra teknisk avdeling, og at utvalget har gitt tilbakemelding til administrasjonen om dette både ved å sende saker i retur og ved å gi muntlig beskjed i forbindelse med møter.

3.4.2 Vurdering

Det går frem av undersøkelsen at kommunen har etablert en fast praksis for kvalitetssikring av saksfremlegg, der rådmann gjennomgår og kontrollerer saker som skal til politisk behandling, med utgangspunkt i malen som er etablert for utarbeidelse av saksfremlegg. Praksisen for kvalitetssikring av saksfremlegg er ikke skriftliggjort annet sted enn i kursmateriale som har blitt brukt i forbindelse med opplæring av ansatte i hvordan skrive saksfremlegg. Da alle saksfremlegg blir kvalitetssikret av

rådmannen, er det imidlertid ikke vesentlig risiko for ulik praksis på dette området. Likevel mener revisjonen at kommunen kan vurdere å nedfelle gjeldende praksis i skriftlige retningslinjer/rutiner. Dette vil kunne bidra til å redusere sårbarheten og risikoen for feil og mangler ved ev. skifte av nøkkelpersonell eller dersom det i enkelttilfeller skulle være aktuelt at andre enn rådmannen gjennomfører kvalitetssikring av saksfremlegg.

Videre merker revisjonen seg at det i løpet av det siste året har forekommet at flere saker har blitt returnert fra politikerne til administrasjon på grunn av manglende kvalitet i saksutredningene. Revisjonen mener dette indikerer at det i kommunen ikke er gjort en tilstrekkelig god jobb med å sikre at saksfremlegg og rådmannens innstilling som blir lagt frem for politikerne er forsvarlig utredet og av tilstrekkelig god kvalitet. Dette understreker etter revisjonens vurdering også viktigheten av å utarbeide skriftlige rutiner som tydeliggjør i større grad enn i dag hvilke momenter, forhold og vurderinger som skal inngå i saksfremlegg fra administrasjonen (se kapittel 3.3.2), samt behovet for retningslinjer/rutiner for kvalitetssikring.

3.5 Håndtering av usikkerhet i saksutredninger

3.5.1 Datagrunnlag

Gjennomføring av risikovurderinger i forbindelse med saksutredning

Som det går frem av kapittel 3.3.1, har Askøy kommune en mal for utarbeidelse av saksfremlegg, samt kursmateriale som omtaler hva hvert punkt skal inneholde av informasjon og hva det er særlig viktig at saksbehandler får tydelig frem. Undersøkelsen viser at det ikke er etablert noen rutiner eller retningslinjer knyttet til å sikre at man i tilstrekkelig grad belyser forhold det knytter seg usikkerhet til i saksutredninger. Verken mal for utarbeidelse av saksfremlegg eller kursmaterialet til kurs i hvordan skrive saksfremlegg omtaler hvordan saksbehandler skal ta stilling og vurdere risiko i saker som skal legges frem for politisk behandling.

Utover det at man som saksbehandler skal få frem alle relevante fakta i en sak på en slik måte at politikerne har tilstrekkelig grunnlag for å skjønne saken og treffe en god og forsvarlig beslutning, er det ikke lagt opp til at ansatte som utreder saker og skriver saksfremlegg skal gjøre noen vurderinger knyttet til om det er risiko for at det er forhold i saken som ikke er tilstrekkelig belyst eller gjort rede for.

Revisjonen får videre opplyst i intervju at dersom administrasjonen er usikre på hvilken informasjon som skal inkluderes i et gitt saksfremlegg, blir dette håndtert gjennom en dialog mellom kommunalsjef og hans avdeling, og rådmann. Som det går frem av kapittel 3.3.1, er det ikke etablert rutiner som omtaler hvilke momenter, forhold og vurderinger som skal inngå i saksfremlegg fra administrasjonen.

Rådmannen opplyser i intervju at det gjerne blir gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse i forkant av utarbeidelsen av saksfremlegg dersom det er store og/eller komplekse saker. Rådmannen forteller videre i intervju at dersom det er komplekse saker som skal utredes og legges frem for politisk behandling, forekommer det at administrasjonen utreder flere alternative innstillinger, som belyser fordeler og ulemper ved de ulike alternativene. Av intervju med rådmannen fremgår det også at konsekvenser for økonomi og folkehelse alltid blir vurdert i alle saksfremlegg som utarbeides. Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført viser at konsekvenser knyttet til folkehelse og økonomi har blitt vurdert i alle saksfremlegg administrasjonen har lagt frem for politisk nivå i anledning oppfølging av vedtak.

Fremstilling av risikoforhold i saksutredninger

Av intervju med administrativ ledelse fremgår det at dersom det foreligger noen form for usikkerhet eller risiko knyttet til innhold i en sak eller knyttet til konsekvenser av en vurdering eller beslutning, blir dette fremstilt som en del av saksfremstillingen som administrasjonen utarbeider til politikerne, i utredningsdelen av saken. I denne delen blir eventuelle risikoforhold lagt frem (med drøftinger for og imot, ulike konsekvenser av den påpekte risikoen mv.), før det gjøres en vurdering av administrasjonen som igjen reflekteres i rådmannens innstilling. Utover denne praksisen har ikke kommunen andre verktøy for å gjennomgå og presentere usikkerhet i enkeltsaker. Det går videre frem av intervju at det først og fremst er større usikkerhetsforhold og risikoer som blir skriftliggjort i saksfremleggene, mens mindre usikkerhetsmomenter gjerne blir tatt opp og presentert muntlig i møtet der saken skal behandles.

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen gjennomført, viser at forhold det hefter usikkerhet eller risiko ved, har blitt presentert i tre av fem saksfremlegg administrasjonen har lagt frem for politisk nivå i anledning oppfølging av vedtak. I de resterende to saksfremleggene som har blitt lagt frem, er ikke usikkerhet eller

risiko omtalt eksplisitt i teksten, og det er ikke opplyst om at det *ikke* foreligger noen form for usikkerhet eller risiko knyttet til utredning av sakene.

3.5.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har ikke kommunen etablert tilstrekkelig med rutiner for å sikre at forhold det eventuelt knytter seg usikkerhet og risiko til i saker som utarbeides blir systematisk vurdert. Som det går frem av kapittel 3.3.2, er det revisjonens vurdering at Askøy kommune mangler skriftlige rutiner som tydeliggjør hvilke momenter, forhold og vurderinger saksbehandler skal inkludere i saksfremlegg som utarbeides. Dette omfatter også mangel på rutiner som tydeliggjør hvordan saksbehandlere skal håndtere og vurdere eventuell usikkerhet og risiko knyttet til forhold som blir utredet i en sak. Etter revisjonens vurdering er det heller ikke tilstrekkelig tydeliggjort hvordan eventuell usikkerhet eller risiko som foreligger i en sak skal fremstilles i saksutredningen. Som det går frem av kapittel 3.3.1 omtaler ikke malen for saksfremlegg fremstilling av risiko og usikkerhet, og administrasjonen har heller ikke andre maler eller verktøy for å presentere usikkerhet for politikerne i kommunen på en systematisk måte. Etter revisjonens vurdering bør Askøy kommune i forbindelse med et eventuelt arbeid med etablering av skriftlige rutiner for utarbeidelse av saksfremlegg, også tar stilling til hvordan man kan sikre at saksutredninger som legges frem for politisk behandling belyser forhold i sakene som det eventuelt er knyttet usikkerhet til.

3.6 Rutiner for ferdigstilling av saksutredninger

3.6.1 Datagrunnlag

Askøy kommune benytter sak- og arkivsystemet ePhorte til utarbeidelse av saker som skal til politisk behandling. Det er de ansatte i politisk sekretariatet som registrerer nye saker eller politiske vedtak som skal følges opp i sak- og arkivsystemet, og som videresender sakene til saksbehandler. Saksbehandlerne som mottar saker i sak- og arkivsystemet har ansvar for å opprette ny sak i systemet, og følge opp disse etter prinsippet om fullført saksbehandling. Ferdige saksutredninger sendes videre fra saksbehandler til gjennomgang hos kommunalsjef, før saken igjen går videre til rådmann for kvalitetssikring og godkjenning (se kapittel 3.4.1).

I intervju blir det opplyst at politisk sekretariat i tillegg til å sende ut melding til saksbehandlerne gjennom sak- og arkivsystemet om at de har blitt tildelt saker for oppfølging og utarbeidelse, også sender en e-post til de av saksbehandlerne de ikke er sikre på om registrerer meldingen i sak- og arkivsystemet. Alle ansatte har tilgang til sak- og arkivsystemet, men sekretariatet forteller at noen likevel ønsker en tilleggspåminnelse om at de har blitt tildelt en ny sak. Enkelte ansatte bruker også sak- og arkivsystemet såpass sjeldent at det kan være nødvendig å gi beskjed per e-post. I forbindelse med verifisering av rapportens datagrunnlag, blir det opplyst at tilleggspåminnelser til saksbehandlere på e-post først og fremst blir benyttet i anledning politiske vedtak som skal følges opp, og i utgangspunktet ikke i tilfeller der det er nye saker som oppstår og som skal utredes. Nye saker som blir bedt om i møter og vedtatt, blir protokollert og fulgt opp i samsvar med de prosedyrer som er etablert (se kapittel 5.3.1).

I intervju blir det opplyst at kommunalavdeling for levekår og fagavdeling areal og samfunn opererer med interne skrivefrister for å sikre ferdigstilling av politiske saksutredninger. For å sikre at det er god nok tid til gjennomgang og kvalitetssikring skal saksbehandler ferdigstille og sende over saken til nærmeste leder 14 dager før møtet saken skal behandles i, og sak oversendes politisk sekretariat senest åtte dager før møtet. Det er ikke etablert noen egne rutiner for å sikre at disse fristene blir etterlevd, men det blir i intervju pekt på at det er en praksis de ansatte er godt kjent med, og at frister i stor grad blir overholdt samtidig som den leverte kvaliteten i hovedsak er god nok. Det fremgår av intervju at det likevel hender at enkelte saker fra levekårsavdelingen ikke blir levert til fristen, og det blir vist til at både kan skyldes urealistiske frister for ferdigstilling fra politikerne, utfordringer i avdelingen knyttet til kapasitet og behov for å prioritere mellom oppgaver. I forbindelse med verifisering av rapportens datagrunnlag, blir det vist til at politisk sekretariat opererer med frist for ferdigstilling av saker som skal settes opp på saklister til behandling i politiske møter. Det er informert om fristen på kommunens intranettsider. I tillegg er det etablert praksis at politisk sekretariat sender ut en påminnelse til kommunalsjefene om ferdigstilling av saker, én uke før fristen.

Rådmannen opplyser i intervju at det er sjelden at politikerne i kommunen legger inn frister i vedtak, men i de tilfellene der dette blir gjort oppleves det som rimelige frister og at det er formålstjenlig opp mot type

sak som skal utredes. Videre kommer det frem at det forekommer at administrasjonen setter egne, interne frister for når en sak skal være ferdigstilt og klar for politisk behandling.

Videre fremgår det i intervju at det i løpet av det siste året har vært noen utfordringer knyttet til forsinkelser i forbindelse med saksforberedelse i saker som skal til utvalg for teknikk og miljø. Utvalgsleder opplyser i intervju at utvalget i begrenset grad gir administrasjonen frister for å komme tilbake med saker til utvalget, men at de fristen som eventuelt blir satt ofte ikke blir overholdt. I intervju opplyser utvalgsleder for utvalg for oppvekst at utvalget setter frister i en del saker, og da særlig i saker der det haster å få fattet et politisk vedtak. Utvalgsleder opplyser at fristene som blir satt som regel blir overholdt, men at det forekommer mindre forsinkelser og utsettelse.

Rådmannen forteller i intervju at det er en generell utfordring for administrasjonen å etterleve både interne frister og eventuelle frister satt av politikerne for utarbeidelse av saker. Administrasjonen mottar stadig ad hoc saker som krever håndtering og ressurser, og som typisk reduserer evnen til å håndtere andre saker. Et eksempel er Askøypakken og overskridelsene av budsjettet i dette prosjektet, som måtte prioriteres for utredning og oppfølging fremfor andre saker administrasjonen arbeider med.

3.6.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Askøy kommune ikke har etablert skriftlige rutiner og retningslinjer som omtaler hvordan administrasjonen skal sikre at saksutredninger blir levert så raskt som mulig og innen eventuelle frister som er satt (både interne frister og frister vedtatt av politikerne). Det er også i begrenset grad etablert fast praksis for å sikre rask ferdigstilling av saksutredninger, og det er i stor grad opp til den enkelte saksbehandler å sikre at saksbehandling fullføres og saksfremlegg ferdigstilles. Etter revisjonens vurdering gjør mangel på etablerte rutiner og praksis kommunen sårbar og i stor grad avhengig av enkeltpersoner når det gjelder å sikre at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig. I undersøkelsen fremkommer det indikasjoner på at administrasjon ikke alltid klarer å sikre at saksutredninger innenfor frister som er satt, i saker der dette er aktuelt. På bakgrunn av dette mener revisjonen derfor at Askøy kommune bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner for å sikre at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig og innen eventuelle frister som er satt.

3.7 Kapasitet og kompetanse knyttet til forberedelse av saker

3.7.1 Datagrunnlag

Kapasitet

Rådmannen i Askøy kommune opplyser i intervju at kommunen i cirka ett års tid har vært uten kommunalsjef for kommunalavdeling teknisk, noe som har medført kapasitetsutfordringer for avdelingen med hensyn til blant annet evnen til å følge opp politiske vedtak. Videre opplyser rådmannen at det i saker der politikerne har satt frister for oppfølging av vedtak, forekommer relativt ofte at administrasjonen ikke klarer å overholde fristene. Rådmannen viser til at dette blant annet handler om kapasitet til saksbehandling og vedtaksoppfølging.

Kommunalsjef stab peker i intervju på at når det gjelder kapasitet, er det generelt en utfordring at Askøy kommune har en begrenset administrativ bemanning med hensyn til utrednings- og saksforberedelseskapasitet. Dette medfører at kommunen må være bevisst på å finne en god balanse mellom tidsbruk og kvalitet, og på å bestemme seg for når en sak er godt nok utredet for at politikerne skal ha et forsvarlig grunnlag å treffe en beslutning på.

Kommunalsjef levekår opplyser i intervju at avdelingen har noen kapasitetsutfordringer knyttet til å få utarbeidet alle politiske saker så raskt som ønskelig. I tilfeller der dette forekommer, blir det gitt beskjed til politikerne ved utvalgsleder for levekår, og gjerne tatt opp i forbindelse med utvalgsmøter. Kommunalsjefen opplyser videre at dersom en frist fra politikernes side blir oppfattet som urealistisk, forsøker kommunalsjef å adressere dette så tidlig som mulig, gjerne ved å gi tilbakemelding til politikerne i det møtet der saken blir vedtatt bestilt. Tilbakemelding om urealistiske frister kan også bli gitt til utvalgsleder for levekår på senere tidspunkt, dersom kommunalsjef og teamet hans ser at det etter hvert som saken utvikler seg ikke vil bli mulig å ferdigstille innenfor den avtalte fristen.

Fagsjef areal og samfunn forteller i intervju at det i perioder kan være utfordrende å sikre tilstrekkelig kapasitet samtidig som kompetansen ivaretas. Eksempelvis er det vanskelig å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert personell i midlertidige stillinger i forbindelse med permisjoner o.l.

Kompetanse

I intervju med administrativ ledelse blir det opplyst at den faglige kompetanse i kommunen generelt oppleves å være god når det gjelder å utarbeide saker med tilstrekkelig kvalitet til politisk behandling. I intervju med administrasjonsledelsen går det videre frem at det er god kompetanse hos kommunen sin kommuneadvokat og i økonomiavdelingen som de benytter seg av dersom det er behov for juridiske eller økonomiske vurderinger.

Rådmannen opplyser i intervju at for å styrke kompetansen knyttet til saksutredning ytterligere, startet kommunen opp med kurs i saksbehandling og hvordan skrive gode saksfremlegg for cirka et år siden. Rådmann opplyser at bakgrunnen for gjennomføring av saksbehandlerkurs var at han ikke var fornøyd med hvordan saksfremleggene fremstod, herunder språkføring og formatering. Rådmannen forteller i intervju at han opplever at dette har bedret seg etter at kurset ble introdusert.

Til nå har dette kurset blitt gjennomført for saksbehandlere i henholdsvis kommunalavdeling for levekår og kommunalavdeling for oppvekst. Ansatte i fagavdeling areal og samfunn og i kommunalavdeling stab har ikke vært gjennom kommunens internkurs for saksbehandlere. Det blir vist til at ansatte i disse to avdelingene i mindre grad har behov for slik opplæring, da saksbehandlere fra avdelingene deltar jevnlig på ulike kurs med relevans for deres saksbehandlerkompetanse, som for eksempel kurs i offentlighetslov, forvaltningslov mv. Samtidig blir det av kommunalsjef stab pekt på at ikke alle ansatte innen stabsavdelingen nødvendigvis er like godt trent i å skrive og forberede politiske saker, og at mange av de ansatte skriver slike saker forholdsvis sjelden og dermed har for lite trening i hvordan man skriver gode saker til politisk nivå. Kommunalsjef peker på at man i avdelingen muligens kunne adressert denne utfordringen med manglende saksbehandlingskompetanse med for eksempel mer opplæring og kurs innen temaet.

Videre viser undersøkelsen at det heller ikke har blitt arrangert saksbehandlerkurs for ansatte på teknisk avdeling. Det fremgår i intervju at det foreligger behov for saksbehandleropplæring i denne avdelingen, men at det har vært store endringer på avdelingen den siste tiden som har gjort det vanskelig å få arrangert kurs. Det fremgår av intervju at de ansatte på teknisk avdeling er faglig dyktige, men at det er for få som har utdanningsbakgrunner som omfatter tradisjonell saksbehandlerkompetanse, og at flere ansatte i kommunalavdeling teknisk har lite erfaring med hvordan man skal utarbeide og legge frem en politisk sak. Det er imidlertid nylig ansatt ny kommunalsjef på teknisk avdeling, og rådmannen opplyser at en oppgavene til ny kommunalsjef vil være å få hevet kvaliteten på de sakene som blir utarbeidet i avdelingen.

3.7.2 Vurdering

Basert på de opplysningene som fremkommer i undersøkelsen, er det revisjonens vurdering at Askøy kommune har utfordringer med å sikre tilstrekkelig kapasitet til å forberede/utrede politiske saker, noe som kommer til syne blant annet gjennom at det er utfordrende for administrasjonen å overholde frister for ferdigstilling av saksfremlegg.

Når det gjelder kompetanse, mener revisjonen det er positivt at administrasjon opplever at denne generelt sett er god med tanke på å utarbeide politiske saker med tilstrekkelig kvalitet. Revisjonen mener også at det er positivt at kommunen har satt i verk tiltak for å øke kompetansen knyttet til utarbeidelse av politiske saker i administrasjonen. Samtidig vil revisjonen peke på at det er viktig at kommunen sikrer at saksbehandlerkurset som har blitt utarbeidet blir gitt til alle medarbeidere som har behov for det. Dette blant annet for å sikre at kompetanseutfordringer som kommer frem i undersøkelsen blir adressert, og at den samlede kompetansen i administrasjonen til å forberede/utrede politiske saker styrkes.

4. Utarbeidelse av budsjettgrunnlag

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet blir følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger besvart:

I hvilken grad har kommunen etablert system for utarbeidelse av budsjettgrunnlag, som bidrar til å sikre en felles forståelse mellom administrasjonen og politikerne av kommunens økonomiske utgangspunkt, og som tydeliggjør hvilke prioriteringer politikerne har mulighet til å gjøre?

- a. *I hvilken grad har kommunen en prosess for økonomiplanlegging gjennom året som bidrar til å sikre et omforent budsjettgrunnlag og en felles forståelse av kommunens økonomiske situasjon og handlingsrom?*
- b. *I hvilken grad opplever politikere at kommunens budsjettdokument har en oppbygning som tydeliggjør hvilke prioriteringer de står overfor i ulike saker, samt hvilke eventuelle konsekvenser valg av ulike alternativer har?*

4.2 Revisjonskriterier

I kommuneloven § 44 fremgår blant annet følgende krav til økonomiplan:

«Kommunestyret (...) skal en gang i året vedta en rullerende økonomiplan.

Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår.

Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens (...) virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.

Planer som omfatter avgrensede deler av kommunens (...) virksomhet, skal integreres i økonomiplanleggingen og bruken av midler innarbeides i planen.

Kommunestyret (...) vedtar selv økonomiplanen og endringer i denne. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet (...).»

I kommuneloven § 45 står følgende om årsbudsjettet:

«Kommunestyret (...) skal innen årets utgang vedta budsjett for det kommende kalenderår.

Kommunestyret (...) vedtar selv årsbudsjettet og endringer i dette. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet (...).»

I § 46 punkt 4 i kommuneloven fremgår det videre at

«Årsbudsjettet skal være stilt opp på en oversiktlig måte. Kommunestyrets (...) prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.»

I Kommunal- og regionaldepartementets veileder for økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner⁴, blir det vist til at «Innstillingen fra formannskapet til kommunestyret bør vise hvilke konsekvenser ulike mål, prioriteringer og tiltak har for inntektene og utgiftene. På denne måten har kommunestyret et godt faglig grunnlag før vedtak fattes og økonomiplanen bankes.» (s. 14).

Veilederen peker på at det må etableres en felles situasjonsforståelse av det økonomiske utgangspunktet i kommunen før tjenesteområdet kan prioriteres opp eller ned. Økonomiplanen må sette mål og rammer for utviklingen av kommunens tjenestetilbud med utgangspunkt i den gjeldende økonomiske situasjonen og realistiske forventninger til framtidige økonomiske rammer (s. 14).

⁴ Kommunal- og regionaldepartementet: *Veileder. Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*. 2013.

Videre blir det pekt på at det er tidkrevende å skape en felles situasjonsforståelse, og at det derfor er viktig at arbeidet med å skape denne forståelsen starter tidlig i økonomiplanprosessen.

I veilederen blir det også vist til at det kan «[...] være naturlig å starte prosessen med en sak til kommunestyret, som legger opp til en plan for arbeidet med økonomiplanen (og årsbudsjettet) fram til endelig vedtak er fattet. Det er formannskapet som skal fremme innstillingen. En av hensiktene med å gi formannskapet denne rollen, er å styrke den politiske styringen med denne typen prosesser. Formannskapet kan derfor aktivt styre årsbudsjett- og økonomiplanprosessen fram til at det legger fram sin innstilling for kommunestyret. Det vil innebære at formannskapet er det sentrale organet som under hele prosessen prioriterer hvilken beslutningsinformasjon som det skal legges til rette for i innstillingen til økonomiplanen. På denne måten blir økonomiplandokumentet mer politisk og den påfølgende beslutningsprosessen får mer fokus på de politiske skillelinjer» (s. 11-12).

Veilederen (s. 32-33) understreker at «det er viktig at kommunestyret gis muligheten til å veie alle tiltak som framkommer i løpet av prosessen med økonomiplanen opp mot hverandre og foreta en helhetlig prioritering av disse innenfor den økonomiske rammen.» Det blir også trukket frem at ettersom det er de folkevalgte som vedtar økonomiplanen, er det avgjørende at de forstår innholdet i den, herunder effekten av de foreslåtte prioriteringene i dokumentet.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

4.3 Prosess for helhetlig og omforent økonomiplanlegging

4.3.1 Datagrunnlag

Askøy kommune har utarbeidet en aktivitets- og tidsplan for hvordan det skal arbeides med budsjett og økonomiplan gjennom året, frem mot fremlegging og behandling i kommunestyret. Av planen går det frem at Askøy kommune utarbeider sine budsjetter ut fra et prinsipp om rammebudsjettering, forankret i vedtak i formannskapet i sak 108/2009.

Arbeidet med neste års budsjett tar utgangspunkt i forrige års budsjett og regnskap, samt kommuneproposisjonen og revidert nasjonalbudsjett som offentliggjøres i mai hvert år. På bakgrunn av innholdet i disse dokumentene, samt framskrivninger om befolkning og annen kunnskap om endrede forhold og forutsetninger i kommunen, blir sentrale poster i forrige års budsjett (skatt, finansposter, rammetilskudd og andre tilskudd) justert. Videre blir investeringsplan fra forrige års økonomiplan justert i henhold til handlingsregler, oppdaterte planer og rådmannens anbefalinger. Rammer i driftsbudsjettet, som fastsettes på kommunalavdelingsnivå, framskrives i samsvar med forrige års økonomiplan justert for lønns- og prisvekst, befolknings- og brukervekst, sentrale føringer, politiske vedtak og rådmannens anbefalte prioriteringer.

Ifølge aktivitets- og tidsplanen for utarbeidelse av budsjett og økonomiplan, har administrasjonen ved økonomiavdeling, fagsjefer og kommunalsjefer ansvar for å utarbeide en totalskisse for rullert økonomiplan innen 1. juni. I totalskissen skal blant annet det justerte investeringsbudsjettet inngå, sammen med anslag og framskrivninger for sentrale inntektsposter, lønn- og prisvekst, renter og avdrag. Som en del av skissen skal også det totalt salderingsbehovet for kommunen for neste budsjett- og økonomiplanperiode beregnes.

Totalskissen for rullert økonomiplan blir fulgt opp med en økonomidag i starten av juni der rådmannens ledergruppe og fagsjefer deltar. Tema i dette møtet er blant annet å diskutere strategiske utfordringer og valg, utfordringer og omstillingsmuligheter i tjenestene og koble kommunalt planverk til økonomiplan som skal utarbeides.

Etter økonomidagen i administrasjonen, blir det gjennomført et eget økonomiseminar i midten av juni for formannskapet. I møtet presenterer administrasjonen kommunens økonomiske ståsted for formannskapet og gruppeledere, herunder overordnede utfordringer i kommunens økonomi og status for omstillingsarbeid og investeringsplaner. På bakgrunn av framlegg fra administrasjonen, diskuterer formannskapet ulike ønskede og tiltenkte økonomiske prioriteringer for neste års budsjett.

I august avholder rådmannens ledergruppe en budsjett dag der økonomiseminalet med formannskapet blir fulgt opp. Her drøftes investeringsplan og driftsrammer i lys av de politiske diskusjonene i økonomiseminalet, og de ønsker og prioriteringer som kom frem på seminaret. I perioden etter denne budsjett dagen, fra august til oktober, blir forrige års budsjett konsekvensjustert ut fra den samlede

informasjonen som har kommet frem gjennom økonomiplanprosessen til da, slik at kommunen sitter igjen med et rammebudsjett som i størst mulig grad er tilpasset den gjeldende økonomiske situasjonen. Administrasjonen utarbeider i denne perioden også budsjettets grunnlagsdokument, tekstdel og gebyrhefte. I løpet av perioden fra august til oktober gjennomfører rådmannsgruppen to budsjettdager, der arbeidet med detaljering av neste års budsjett følges opp. På den andre av de to budsjettdagene, arbeider rådmannsgruppen med å sikre helheten i budsjettet og konkludere på gjenstående prioriteringer og saldering av budsjettet. Grunnlagsdokument og presentasjoner av budsjett og økonomiplan fra rådmannen ferdigstilles innen den siste uken i oktober.

Helt mot slutten av oktober blir det gjennomført et nytt seminar med formannskapet. I dette seminaret presenterer administrasjonen rådmannens handlingsprogram for kommende budsjettår, med handlingsdel og økonomiplan, årsbudsjett og gebyrhefte. Administrasjonen tilbyr seg også å presentere budsjettforslaget for de ulike partigruppene i kommunestyret, før budsjettet kommer til politisk behandling.

Budsjett og økonomiplan for Askøy kommune blir behandlet i de ulike råd og politiske utvalg hvert år i første halvdel av desember. Prosessen gjennom året for utarbeidelse av budsjett og økonomiplan i Askøy er oppsummert i figuren under:

Figur 1: Oppsummering av prosess for utarbeidelse av budsjett og økonomiplan i Askøy kommune



I intervju blir det opplyst at kommunens aktivitets- og tidsplan for arbeid med økonomiplan og budsjett er en skriftliggjøring av en praksis som har blitt innarbeidet over flere år. Planen er utarbeidet av økonomiavdelingen og har blitt kvalitetssikret og godkjent av rådmannens ledergruppe. Politisk nivå har ikke blitt involvert i utarbeidelsen av planen, og planen har ikke vært gjenstand for politisk behandling.

I intervju kommer det frem at rådmann i Askøy kommune opplever at kommunen har en økonomi- og budsjettplanprosess som sikrer god felles forståelse mellom politikerne og administrasjonen av den økonomiske situasjonen i kommunen. Rådmann peker på at budsjettseminar for formannskapet i juni, der administrasjonen går gjennom hvordan kommuneregnskapet ser ut og legger frem et hvilke strategiske utfordringer kommunen står overfor både i inneværende år og innenfor et fireårs-perspektiv, er en viktig arena for administrasjonen å synliggjøre overfor politikerne status for kommunens økonomi. Det er også en god arena for politikerne å gi tilbakemelding til administrasjonen om ønskede og tiltenkte økonomiske prioriteringer. Kommunalsjef for stab, som også fungerer som økonomisjef i kommunen, opplyser i intervju at økonomiseminalet i juni er viktig med tanke på å formidle til politikerne hvilke strategiske valg og grep det vil være mulig å foreta seg i tiden fremover samtidig som man sikrer en bærekraftig økonomistyring i kommunen. Videre peker kommunalsjef på at budsjettmøtet med formannskapet i oktober hvert år, der rådmannen legger frem sitt forslag til budsjett og økonomiplan, er viktig med hensyn til å se på de store linjene i kommuneøkonomien og hvilke handlingsregler og -rom kommunens økonomisk posisjon gir kommunestyret i forbindelse med budsjettbehandling i desember. Budsjettseminaret med formannskapet i oktober blir opplyst å være den grundigste gjennomgang av budsjettet som politikerne mottar fra administrasjonen.

Ordfører og utvalgsledere opplyser i intervju at prosessen for utarbeidelse av budsjett og økonomiplan er velfungerende og god, og at den gjør at man som politiker får en grundig gjennomgang og i hovedsak en god forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunen. Det blir vist til at økonomi- og budsjettseminarene for formannskapet i henholdsvis juni og oktober fungerer hensiktsmessig med tanke på å gi politikerne oversikt over de mest sentrale postene og de største utfordringene i kommuneøkonomien, og at politikerne har god anledning til å stille spørsmål knyttet til de tingene de måtte lure på knyttet til budsjett og økonomisk situasjon. Ordfører og utvalgsledere opplyser at det i seminarene ikke blir gjennomgått i detalj alle de økonomiske prioriteringene rådmannen har gjort innenfor hvert kommunalområde. Ordfører trekker imidlertid frem at dette heller ikke blir opplevd å være hensikten med seminarene, og peker på at politikerne holder fokus på de store linjene i kommuneøkonomien. Ordfører viser til at dette også er et sentralt poeng knyttet til kommunens bruk av rammebudsjett.

I intervju peker både rådmann og kommunal- og fagsjefer på at den jevnlige økonomirapporteringen politikerne mottar gjennom året i form av tertial- og årsrapport, også er et viktig element med tanke på å sikre en felles forståelse mellom administrasjonen og politikerne av kommunens økonomiske situasjon og handlingsrom. De intervjuede fra administrasjonen viser til at politikerne gjennom den løpende rapporteringen mottar betydelig informasjon om den økonomiske statusen som nødvendigvis henger sammen med neste års budsjett og fireårig økonomiplan, og som legger grunnlag for å kunne utarbeide omforente budsjett.

4.3.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Askøy kommune etablert en prosess for økonomiplanlegging gjennom året som bidrar til å sikre en felles forståelse mellom administrasjonen og politikerne av hva som er den gjeldende økonomiske situasjonen i kommunen, før politikerne skal vedta budsjettet og gjøre ulike økonomiske prioriteringer. Den etablerte prosessen er etter revisjonens vurdering også i stor grad i samsvar med de anbefalinger som går frem av veileder for økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner.

4.4 Oppbygning av budsjettokument og tydeliggjøring av konsekvenser av økonomiske prioriteringer

4.4.1 Datagrunnlag

Årsbudsjett for 2018 for Askøy kommune omfatter et handlingsprogram bestående av tekstdeler der det blir redegjort for det planlagte budsjettet for hver kommunalavdeling, og med tabeller som viser de ulike utgiftspostene til drift og investering innenfor den enkelte avdeling.⁵

En gjennomgang av budsjettet viser at det i tekstdelene for hver av kommunalavdelingene er presentert status og utvikling i økonomien, utviklingstrekk, utfordringer og satsingsområder/mål for hver avdeling. I teksten blir kostnadsutviklingen innenfor hvert området for de siste årene gjennomgått, og det blir presentert hvilke utfordringer administrasjonen ser innenfor det enkelte området, samt hvilke tiltak administrasjonen ønsker å iverksette for å nå ulike mål. Under disse overskriftene blir det blant annet fokusert på hvilke kostnader ulike utfordringer, mål og tiltak som er skissert innenfor et område vil kunne føre til for kommunen, både i neste års budsjett og på sikt.

I tabellene som viser driftsbudsjettet innenfor den enkelte avdeling, blir det i den øverste budsjettlinjen vist til budsjetttrammen for forrige år, justert for lønns- og prisvekst. Videre blir det i tabellene opplyst om hvilke justeringer som er gjort i budsjettet med hensyn til forrige års budsjett, herunder for eksempel økte kostnader knyttet til økning i antall årsverk for et område/utførelse av bestemte oppgaver, eller reduserte kostnader som følge av korreksjon for lavere elevvekst enn det som var forutsatt. I den nederste budsjettlinjen i tabellene, blir det opplyst om hvilken nettobudsjetttramme som foreslås for neste år, gitt fjorårets ramme med justeringer og endringer. For hver endring som er lagt inn i driftsbudsjettet med hensyn til forrige års rammebudsjett, er det gitt en forklarende kommentar i en egen tabell som også er inkludert i handlingsprogrammet. Av kommentarene fremkommer det ytterligere detaljer knyttet til for eksempel hvorfor en bestemt kostnad har gått opp, eller hva administrasjonen ønsker å utrette med hjelp av de midlene som har blitt justert opp

I og med at Askøy kommune benytter seg av rammebudsjettering, blir det i handlingsprogrammet ikke presentert et budsjett med en fullstendig oversikt over de detaljerte budsjettpostene for hver enkelt kommunalavdeling. For eksempel blir det under kommunalavdeling for oppvekst ikke presentert hvilke budsjettammer som er tildelt den enkelte skole i kommunen, eller hvilke beløp som tildeles de ulike satsingsområdene i levekår eller stab.

Under hver kommunalavdeling er det, i tillegg til tabellene som viser driftsbudsjett, presentert en tabell med oversikt over ulike tiltak det ikke er funnet plass til i rådmannens budsjettforslag. For hvert tiltak er det gitt om kommentar som redegjør for hva tiltaket gjelder og omfatter av aktivitet, samt hvor stor kostnaden for å gjennomføre det enkelte tiltaket ville vært. Gjennomgangen revisjonen har utført viser at det er noe variasjon mellom de ulike kommunalavdelingene med hensyn til hvor detaljert informasjonen om tiltak det ikke er funnet plass til i budsjettforslaget er. Mens det for levekår og stab er gitt beskrivelser av hva de ulike tiltakene det ikke er funnet plass til er ment å bidra til å styrke og utbedre (og dermed om hvilke konsekvenser det har at tiltaket ikke følges opp i budsjettet), er det for oppvekst og teknisk i liten grad gitt tilsvarende opplysninger. For kommunalavdeling oppvekst er det bare oppgitt navn på tiltakene (for eksempel «Tilrettelegging barn med nedsatt funksjonsevne») og hvor stor kostnad det ville hatt å gjennomføre tiltaket, uten at det blir omtalt hvilke konsekvenser tiltak er ment å ha og hvilke konsekvenser det vil få at tiltaket ikke er funnet plass til.

Når det gjelder investeringer, er det presenterte egne tabeller for hver kommunalavdeling som viser hvilke investeringer det er budsjettet med å gjennomføre innenfor økonomiplanperioden, med budsjett for kommende budsjettår og avsetninger i budsjett for de resterende årene i planperioden.

Handlingsprogrammet for 2018 omfatter også en overordnet del, som blant annet inneholder opplysninger om samfunns- og arealutvikling i Askøy og om det samlede drifts- og investeringsbudsjettet. Hovedoversikten over driftsbudsjettet viser kommunens inntekter, og hvor mye midler som fordeles videre til hver av kommunalavdelingene (på overordnet nivå). Hovedoversikten over investeringsbudsjettet viser kommunens samlede bevilgninger til investeringer, fordelt på ulike investeringsprosjekter.

⁵ Budsjettet ble behandlet i kommunestyret i Askøy i sak 161/17, 14. desember 2017.

Den overordnede delen av handlingsprogrammet inneholder også en egen overskrift der kommunens økonomiske handlingsrom blir omtalt. Innledningsvis i delen blir det pekt på at Askøy kommune har en stram økonomi, men at kommunen i likhet med mange andre kommuner hadde et godt økonomisk resultat i 2016, som gjorde det mulig å bygge opp reservene i større grad enn budsjettet. Det blir likevel pekt på at budsjettet som legges frem for 2018 er stramt, og at det ikke er funnet plass til tiltak som i utgangspunktet er vurdert som sterkt ønsket. Det blir også opplyst at det i budsjettet er innarbeidet betydelige innsparinger knyttet til omstilling i pleie- og omsorgstjenestene. Det pekes blant annet på lav skatteinnngang som et forhold som bidrar til kommunens stramme økonomiske situasjonen, og det går frem at netto driftsresultat i Askøy i flere år har vært svakt og under det anbefalte minstekravet på 1,75 prosent.⁶

I intervju opplyser ordfører at når det gjelder detaljnivået i administrasjonens budsjettforslag, har han fått signaler fra flere kommunestyrerepresentanter om at det er ønske om å få fremlagt forslag til budsjett med et høyere detaljnivå enn det man får i dag. I undersøkelsen kommer det frem at dette henger sammen med et ønske fra politikerne om å få tydeliggjort i så stor grad som mulig hvilke prioriteringer de har anledning til å gjøre innenfor det foreslåtte budsjettet. To av de politiske utvalgslederne opplyser i intervju at det kan være vanskelig for politikerne å danne seg god nok oversikt over hva de ulike utgiftspostene i kommunens budsjett faktisk omfatter, og at det dermed kan være utfordrende å få oversikt over hvilket rom politikerne har til å gjøre prioriteringer og alternative disponeringer. Det blir også vist til at i og med at de tidligere budsjettene (som forslag til nytt årsbudsjett baserer seg på) i liten grad blir presentert eller henvist til, er det vanskelig å sikre seg god nok oversikt over hva rådmannen har foreslått å prioritere/ikke prioritere innenfor hver kommunalavdeling.

Når det gjelder praksisen med å liste opp tiltak for hver kommunalavdeling som rådmannen ikke har funnet plass til i budsjettforslaget, peker to av utvalgslederne på at de mange av de tiltakene som listes opp i disse tabellene oppleves å være saker som strengt tatt burde ha vært fulgt opp. Utvalgslederne opplever samtidig at det er vanskelig å skulle prioritere bort andre tiltak i budsjettet til fordel for tiltak i disse listene, ettersom de i for liten grad har innsikt i de disponeringene administrasjonen har gjort i budsjettet. Så lenge politikerne ikke har bedre oversikt over og innsikt i hva som ligger bak de overordnede tallene, er det krevende å gjøre reelle prioriteringer der en fjerner noen tiltak fra budsjettet til fordel for andre. Utvalgslederne trekker frem at de opplever at politikerne i kommunen i for liten grad har reell påvirkningskraft på økonomistyringen i kommunen og på hvordan midler innenfor rammebudsjettet blir benyttet. Ordfører opplyser i intervju at sett i forhold til det samlede budsjettet til Askøy kommune på i underkant av to milliarder kroner, er det ikke mange millioner som blir omdisponert av politikerne i kommunen i forbindelse med budsjettbehandlingen.

To av utvalgslederne viser til at selv om kommunen opererer med rammebudsjett, burde det være mulig å presentere noe mer detaljer i budsjettet for politikerne i forbindelse med den politiske behandlingen av budsjett og økonomiplan. Som eksempel blir det trukket frem at Hordaland fylkeskommune, som også opererer med rammebudsjettering, har et høyere detaljnivå i de budsjettforslagene administrasjonen legger frem til fylkespolitikkerne for behandling, med opplysninger om blant annet fordeling av midler til ulike tema og tiltak innenfor ulike områdene/avdelingene i fylkeskommunen. Det blir opplyst fra både ordfører og utvalgsledere at ønsket om mer detaljer knyttet til disponeringene i rådmannens budsjettforslag har blitt formidlet til administrasjonen. En tredje utvalgsleder viser til at budsjettfremlegget fra rådmannen gir en tilstrekkelig oversikt over rammene som er avsatt til hver kommunalavdeling, men at det kan være krevende for mindre erfarne politikere som ikke har vært involvert i budsjettprosessen å ta stilling til og forstå de ulike tabellene og detaljene i handlingsprogrammet. Utvalgslederen opplyser at det med bakgrunn i dette har vært diskusjoner om hvordan man kan markere administrasjonens prioriteringer i budsjettet på en bedre måte, og at dette har bedret seg siste året med mer presise angivelser i tabellene av hvilke prioriteringer som er gjort med hensyn til forrige års budsjetttramme.

I intervju opplyser rådmannen at budsjettforslaget som legges frem for politikerne i utgangspunktet tydeliggjør godt nok politikernes mulighet til å prioritere mellom ulike tiltak. Rådmann opplyser at

⁶ Netto driftsresultat uttrykker hvor stor andel av kommunens midler som ikke har blitt benyttet til drift og betjening av lån, og som dermed kan brukes til avsetninger til fremtidig bruk og til å finansiere deler av fremtidige investeringer. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag to prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1,75 prosent for kommuner (og fire prosent for fylkeskommuner).

administrasjonen har anledning til å inkludere flere detaljer om de ulike tiltakene og postene i budsjettforslaget, men at administrasjonen med utgangspunkt i det stående prinsippet med rammebudsjettering har valgt å holde på nåværende detaljer i handlingsprogrammet som legges frem for kommunestyret. Både rådmann og kommunalsjef stab (som også fungerer som økonomisjef), opplever at dette er en god strategi for Askøy kommune med hensyn til å sikre en stabil økonomistyring. Samtidig trekker de frem at administrasjon i løpet av de siste årene har fått flere tilbakemeldinger fra politikerne om at kommunestyret de ønsker mer informasjon om hvilke tiltak det blir brukt midler på, og flere detaljer om pengebruken for det enkelte tiltak. Rådmann opplyser at administrasjonen har vært forsiktig med å øke detaljnivået i budsjettfremleggene, da dette fra administrasjonens side oppleves å bryte med prinsippet om at det er rådmannen skal gjøre prioriteringene innenfor rammebudsjettet. I forbindelse med verifisering av rapportens datagrunnlag, blir det pekt på at det i vedlegg til handlingsprogram, finnes mer detaljerte budsjettoppsett.

Kommunalsjef stab peker på at prinsippet om rammebudsjettering kan være utfordrende for administrasjonen å arbeide etter i en del tilfeller, med hensyn til forslag og ønsker fra kommunestyret om alternative disponeringer og endringer. Dette handler blant annet om at politikerne gjerne har ambisjoner og ønsker som går utover de begrensningene som ligger i budsjettene, og at det tidvis er krevende å formidle tydelig nok til kommunestyret at hensikten med rammebudsjettering er at det ikke skal detaljbudsjetteres fra politisk nivå for hver post i budsjettet. Kommunalsjef peker på at dette i noen grad også handler om forståelsen blant politikerne for hvordan budsjettprosessen fungerer. Blant de politikerne som har litt erfaring er systemet godt kjent og for så vidt velfungerende. Blant mindre erfarne politikere bør det imidlertid jobbes ytterligere med forståelsen av hvordan budsjettprosessene med rammebudsjettering fungerer. Ifølge kommunalsjef forsøker administrasjonen etter beste evne å presentere den økonomiske situasjonen i kommunen på en så lettfattelig måte som mulig, uten overdreven bruk av faglige termer og uttrykk. Når det gjelder ønsker fra kommunestyret om å få lagt frem mer detaljer om hva pengene innenfor de ulike kommunalavdelingene sine budsjetttrammer går til, opplyser kommunalsjef at det kan være vanskelig å gjøre en generell tilpasning i budsjettfremstillingen som gir politikerne mer og bedre informasjon uten at man graver seg ned og at de blir overlesset med data som ikke gjør politikerne bedre i stand til å treffe noen god beslutning. Kommunalsjef stab er av den oppfatning at administrasjonen gjennom budsjettfremlegget, som inkluderer lister over nye tiltak som er innarbeidet i budsjettet og ulike tiltak det ikke har vært økonomisk rom til å innarbeide i budsjettet, synliggjør for politikerne hvilket handlingsrom og hvilke prioriteringsmuligheter politikerne har i forbindelse med behandling av budsjettet.

4.4.2 Vurdering

I undersøkelsen kommer det frem at flere politikere opplever at budsjettdokumentene som legges frem for politisk behandling i desember hvert år, ikke i tilstrekkelig grad inneholder informasjon om hva de ulike utgiftspostene i kommunens budsjett omfatter. Dette medfører ifølge politikerne at det kan være utfordrende å få god nok oversikt over hvilket rom man som politiker har til å gjøre prioriteringer innenfor budsjetttrammene. Revisjonen vil peke på at det i budsjettfremlegg for 2018 i varierende grad er gjort greie for hvilke konsekvenser oppfølging av tiltak administrasjonen ikke har funnet plass til i budsjett vil ha. For noen kommunalavdelinger er det for eksempel ikke opplyst om annet enn den overordnede tematikken for tiltaket og hvor stor kostnad det vil ha å gjennomføre tiltaket.

Utover at det i kommuneloven er stilt krav til at årsbudsjettet for kommunen skal være realistisk (basert på inntekter og utgifter som kan forventes i budsjettåret), samt at kommunestyrets prioriteringer og de målsetninger og premisser budsjettet bygger på skal komme tydelig frem, er det ikke stilt krav til hvordan budsjettet skal fremstilles. Det foreligger for eksempel ingen krav til informasjonsmengde/detaljnivå ved bruk av rammebudsjett. Revisjonen vil peke på at det i undersøkelsen kommer frem tydelige indikasjoner på at politikere i Askøy kommune ønsker mer detaljert informasjon om rammefordelingene innenfor hver kommunalavdeling. Det kommer også frem at administrasjonen har anledning til å inkludere flere detaljer om de ulike tiltakene og postene i budsjettfremlegget til kommunestyret.

Revisjonen mener at ettersom det er kommunestyret som vedtar budsjett og økonomiplan, er det viktig at de i tilstrekkelig grad forstår innholdet i disse dokumentene, herunder hva som er effekten av de foreslåtte prioriteringene og hvilke konsekvenser ulike valg og disponeringer har for både kommunens økonomi og de tjenestene kommune tilbyr. Etter revisjonens vurdering gjelder dette uavhengig av om kommunen benytter seg av rammebudsjett eller mer detaljert budsjettering av poster. På bakgrunn av dette mener

revisjonen at Askøy kommune bør vurdere i hvilken grad det er mulig å finne løsninger som gjør at kommunestyret kan motta informasjon om prioriteringer i budsjettframlegg på det nivået de selv opplyser å ha behov for. Dette behøver ikke nødvendigvis foregå gjennom selve budsjettet, men kan for eksempel inngå som en del av økonomiplanprosessen gjennom året. Revisjonen mener at administrasjonen og politisk nivå bør avklare seg imellom hvordan man kan sikre at kommunestyret får dekt sitt informasjonsbehov i anledning budsjettbehandlingen, slik at kommunestyret har et så godt faglig grunnlag som mulig før vedtak om årsbudsjett fattes.

5. Iverksettelse og oppfølging av politiske vedtak

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet blir følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger besvart:

I hvilken grad er det etablert rutiner for iverksettelse og oppfølging av politiske vedtak?

- a. *Har kommunen etablert system for registrering av politiske vedtak, som også dokumenterer status for oppfølging eller iverksettelse?*
- b. *Er ansvar for oppfølging av politiske vedtak tydelig fordelt?*
- c. *I hvilken grad er det etablert rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak dersom noe fremstår som uklart?*
- d. *Har kommunen rutiner for å rapportere på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder rutiner for å rapportere om eventuelle uventede hendelser, avvik eller kapasitetsutfordringer som påvirker iverksettelsen/oppfølgingen av vedtakene?*
- e. *I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp politiske vedtak?*

5.2 Revisjonskriterier

I kommuneloven § 23 går det frem følgende krav til administrasjonssjefen:

«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 instruksjoner, 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».

I KS sin veileder «Tillit» står det følgende om rådmannens ansvar for å følge opp vedtak:

«Rådmannen har ansvaret for at vedtak i folkevalgte organer blir fulgt opp. Rådmannen må bidra til å bygge tillit. Han eller hun må legge til rette for en god dialog, framskaffe en helhetlig og god styringsinformasjon til de folkevalgte og presentere informasjonen på en pedagogisk måte. Da kan de folkevalgte lettere tilegne seg en god forståelse av situasjonen.⁷

(...)

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.»⁸

KS ga i forrige valgperiode ut boka «Folkevalgt 2011-2015 i kommunen».⁹ Her fremgår følgende om rådmannens rolle når det gjelder å tolke og forstå bestillinger fra politikerne:

«Når de folkevalgte har politisk kompliserte saker til behandling, kan det være lett å bli mindre presise i sine vedtak. Bestillingen kan bli utydelig. Rådmannens oppgave blir så å fortolke og omsette vedtaket til en faglig mulig oppgave.»¹⁰

⁷ KS: Folkevalgtprogram 2015-2019 – «Tillit», s. 90. 2015.

⁸ Ibid, s. 93

⁹ Kommuneforlaget AS: Folkevalgt 2011-2015 i kommunen. 2011.

¹⁰ Ibid, s. 78.

Videre står det:

«En rådmann må (...) søke intensjonen bak vedtaket – hva de folkevalgte ønsker å oppnå med sitt vedtak. Det er denne intensjonen som må formidles i organisasjonen og som rådmann løpende må vurdere for å finne grensesnittet for hva som er administrasjon og hva som er politikk.»¹¹

I boken blir det videre pekt på at hovedregelen er at styringssignal til administrasjonen skjer i formelle kanaler:

«(...) politikk i dag er mer enn vedtak. Vel så viktig er prosessen. Svært mye er allerede gjort når en sak kommer som skriftlig fremlegg til politisk behandling. Det kan derfor være hensiktsmessig at politikerne i enkelte saker og temaer kommer tidligere inn i prosessen, slik at de er med på utformingen av saken i samspeilet med brukerne, administrasjonen (...)

Politiske styringssignaler gis til rådmannen i formelle folkevalgte organer. Videre kan arbeidsordre til administrasjonen bare gis av kommunestyret eller folkevalgte organer som kommunestyret har gitt slik fullmakt.

(...) Når den politiske meningsutvekslingen er over, bør lederen for utvalget/ordføreren oppsummere diskusjonen og trekke ut essensen. Da unngår man at dette overlates til rådmannen uten at det er klargjort hva flertallet mener om saken».¹²

I KS' idehefte om rådmannens internkontroll¹³, er det gitt anbefalinger om en rekke momenter den lovpålagte rapporteringen fra rådmannen på internkontroll bør omfatte. Her blir det blant annet vist til at rapporteringen bør inneholde status på vedtak, samt informasjon om oppfølging og gjennomføring av vedtakene.¹⁴

I KS' bok «Folkevalgt 2011-2015 i kommunen»¹⁵ går det frem under overskriften *Vital styringsinformasjon* at for at politikere skal kunne utøve sitt arbeid på en treffsikker og effektiv måte er det viktig at de sikres god og riktig informasjon.¹⁶ Det understrekes at det derfor er viktig at rådmannen tar aktive grep for å sikre åpenhet og strukturert informasjonsflyt. Slik informasjon gis som regel i stiliserte rapporter, men KS trekker fram at det også bør drøftes hvorvidt det er hensiktsmessig med mer løpende informasjon om generelle forhold eller tjenesteproduksjon.¹⁷

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

5.3 Registrering av politiske vedtak

5.3.1 Datagrunnlag

Som tidligere omtalt, har Askøy kommune et politisk sekretariat med tre personer som utfører sekretærfunksjoner for kommunestyret, formannskapet og de politiske utvalg og deltar i arbeid med tilrettelegging av saksflyt i kommunens elektroniske sak- og arkivsystem (ePhorte). Registrering av vedtak som blir fattet av politikerne inngår som en del av de oppgavene politisk sekretariat utfører.

Politisk sekretariat har en egen rutine for hvordan politiske vedtak skal registreres i kommunens sak- og arkivsystem. I rutinen er det beskrevet hvordan vedtak som blir fattet i politiske organer skal registreres i systemet rent teknisk, og hvordan de registrerte vedtakene skal distribueres til saksbehandlere for oppfølging. I intervju opplyser leder for politisk sekretariat at i tillegg til at selve vedtaket blir registrert og videresendt til saksbehandler, er det vanlig å benytte merknadsfeltet i ePhorte til å legge inn tilleggsinformasjon, slik som for eksempel informasjon om saken eller om debatten i det politiske organet/signal som har blitt sendt fra politikerne.

¹¹ Ibid, s. 79.

¹² Ibid, s. 79.

¹³ KS: Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? 2013.

¹⁴ Ibid, s. 79

¹⁵ KS: Folkevalgt 2011-2015 i kommunen. 2011.

¹⁶ Ibid, s. 79.

¹⁷ Ibid, s. 80.

Kommunen fører en egen oversikt over alle vedtak som har blitt fattet i kommunestyret og formannskapet. Oversikten består i et Excel-ark som ligger lagret på et fellesområde, og som sekretariatet og rådmannens ledergruppe, samt fagsjefer har tilgang til. I skjemaet dokumenteres det hvilke vedtak som skal følges opp, hvem som har ansvar for å følge opp vedtaket og eventuelle frister som er satt for oppfølging. Det er også lagt inn en egen kolonne til bruk for å dokumentere status for oppfølging og iverksettelse av vedtaket.

I intervju blir det opplyst at det er leder for politisk sekretariat som har ansvar for å legge inn alle nye vedtak som skal følges opp i Excel-skjemaet. Dette er en manuell prosess, som utføres av leder for politisk sekretariat innen to uker etter at møter i kommunestyre og formannskap er avholdt.

Når det gjelder oppfølging av vedtak, og oppdatering av status for oppfølging og iverksettelse opplyser leder for politisk sekretariat at det er rådmannen og kommunalsjefene som har ansvar for å legge inn oppdateringer om status for oppfølging av vedtak, og at sekretariatets rolle i denne sammenheng først og fremst er å sende ut påminnelser/oppfordringer til kommunalsjefene om å oppdatere status for sine vedtak. Rådmann opplyser at det først og fremst er kommunalsjefene og fagsjefene som registrerer og følger opp status for vedtak i Excel-skjemaet. Vedtaksoppfølging som tema er med ujevne mellomrom (ved behov) oppe til diskusjon i møter i rådmannens ledergruppe, men fokus i disse møtene er i hovedsak på om det er endringer i saker som gjør at det kreves spesiell oppmerksomhet eller en bestemt form for oppfølging. Møtene benyttes i liten grad til en samlet gjennomgang av innhold i og status for oppfølging av vedtak. Rådmannen opplyser at han gjennomgår Excel-skjema med vedtak cirka én gang i halvåret, for å kontrollere status for oppfølging av vedtak i kommunestyret og formannskapet. Han peker på at skjemaet fungerer godt med hensyn til å kvalitetssikre status for oppfølging av vedtak.

I intervju med kommunalsjefer, kommer det frem at de jevnlig følger opp og oppdaterer status for vedtak som faller innenfor egen kommunalavdeling. Kommunalsjefene opplyser at det er de som har ansvar for å holde data for saker knyttet til sin egen kommunalavdeling oppdatert, og at de går gjennom og ajourfører opplysningene i Excel-skjemaet med oversikt over vedtak til oppfølging cirka hvert kvartal. I forbindelse med disse gjennomgangene oppdaterer kommunalsjefene skjemaet med status for oppfølging og iverksettelse. Kommunalsjefene opplyser i intervju at det systemet som er etablert for å holde oversikt over politiske vedtakene som skal følges opp av administrasjonen, fungerer godt med hensyn til å sikre oversikt over status for oppfølging og iverksettelse av vedtak for kommunestyret og formannskapet.

Excel-skjemaet viser oversikt over politisk vedtak og status for oppfølging og iverksettelse for kommunestyret og formannskapet og omfatter ikke vedtak fattet i de øvrige politiske utvalgene (utvalg for oppvekst, utvalg for levekår og utvalg for teknikk og miljø). For vedtak fattet i utvalg for oppvekst og utvalg for teknikk og miljø føres det heller ingen annen oversikt over vedtak som skal følges opp av administrasjonen. For å holde oversikt over disse vedtakene, må man i de to kommunalavdelingene det gjelder (Oppvekst og Teknisk) gå inn på den enkelte saken i sak- og arkivsystemet for å se hva som har blitt foretatt av oppfølging.

Kommunalavdeling for levekår har etablert et eget Excel-skjema for å holde oversikt over status for oppfølging og iverksettelse av vedtak innenfor avdelingens ansvarsområde, bygd opp på samme måte som Excel-skjema med oversikt over vedtak i kommunestyret og formannskapet. Kommunalsjef for levekår opplyser at det er han som har ansvaret for å registrere vedtak i skjemaet, følge opp status for iverksettelse, og dokumentere hvilke vedtak som er fulgt opp/ikke fulgt opp. Kommunalsjef opplyser at han oppdaterer oversikten med ujevne mellomrom, ut fra behov og anledning. I intervju peker rådmann på at det kunne vært behov for et eget vedtaksoppfølgings-skjema også for kommunalavdeling for teknisk. Rådmannen peker på at utvalg for teknikk og miljø har et større saksomfang enn de øvrige utvalgene, og at det for å sikre bedre oversikt over hvordan vedtak som fattes i utvalget blir fulgt opp, kunne vært nyttig med et eget skjema. For kommunalavdeling for oppvekst, som har et mer begrenset antall saker og vedtak til oppfølging, opplever rådmann at det er håndterbart å holde oversikt over disse ved hjelp av de systemene som allerede benyttes.

5.3.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Askøy kommune i hovedsak etablert system for registrering av politiske vedtak, der status for oppfølging og iverksettelse av vedtakene går frem. Excel-skjema som benyttes til å registrere vedtak og status for iverksettelse av vedtak fra kommunestyret, formannskapet og utvalg for levekår, gir etter revisjonens vurdering administrasjonen god anledning til å holde oversikt over vedtak

som skal følges opp. Revisjonen mener også at de rutinene for registrering av vedtak og den praksisen for oppfølging av vedtak fra kommunalsjefene som er etablert, fremstår som hensiktsmessig for å ivareta kravene i kommuneloven § 23 om iverksettelse av vedtak og at oppfølgingen er gjenstand for betryggende kontroll.

Revisjonen vil samtidig peke på at system og rutiner for registrering og kontroll av vedtaksoppfølging som er etablert, ikke omfatter alle de politiske utvalgene i kommunen. For å sikre at oppfølging av alle vedtak i alle politiske utvalg blir gjenstand for regelmessig kontroll, er det revisjonens vurdering at system, rutiner og praksis som er etablert for registrering og oppfølging av status for iverksettelse av vedtak også blir utvidet til å omfatte vedtak fattet i utvalg for oppvekst og utvalg for teknikk og miljø.

5.4 Ansvarsfordeling for oppfølging av politiske vedtak

5.4.1 Datagrunnlag

Som det går frem av kapittel 2, går ansvaret til rådmannen i Askøy for oppfølging av vedtak frem av rådmannens stillingsbeskrivelse som inngår i kommunens delegeringsreglement for folkevalgte organ. Ansvaret for oppfølging av vedtak er fordelt videre til kommunalsjefene og fagsjef for areal og samfunn i egne delegeringsvedtak.¹⁸ Av delegeringsvedtakene går det frem at rådmannens myndighet innenfor fagområdet delegeres videre til lederne (kommunalsjefer og fagsjef areal og samfunn). Det fremgår ikke eksplisitt av delegeringsvedtakene at den myndigheten som er delegert videre fra rådmann til kommunalsjefer omfatter utarbeidelse av saker og oppfølging av politiske vedtak. Det blir imidlertid opplyst i intervju at dette inngår i rollen som kommunalsjef, og at dette formidles fra rådmann til kommunalsjef muntlig uten at det er nedfelt i en skriftlig rollebeskrivelse. I intervju opplyser de ulike kommunalsjefene og fagsjef areal og samfunn at det oppleves som tydelig avklart hvor i den administrative strukturen saker skal utarbeides og vedtak følges opp, og at det er tydelig at det er de som ledere som har ansvar for å sørge for at arbeidet blir utført.

Vedtak som blir fattet i politiske organ og som skal følges opp, blir fordelt til kommunalavdelingene fra politisk sekretariat, enten til saksbehandler direkte eller til kommunalsjef for videre fordeling innad i avdelingen. Leder for politisk sekretariat opplyser at sekretariatet har god kjennskap til hvilke saksbehandlere som har hvilken kompetanse i de ulike avdelingene, og som dermed vil ha det naturlige ansvaret for å følge opp et gitt vedtak. Dersom dette ikke er tydelig for de ansatte i politisk sekretariat, sendes vedtak til kommunalsjef, som foretar den videre fordelingen av vedtak for oppfølging. Undersøkelsene viser at det ikke er etablert noen skriftlige oversikter e.l. som viser hvilke saksbehandlere som innehar hvilken kompetanse, som politisk sekretariat kan bruke i forbindelse med fordeling av vedtak til kommunalavdelingene.

Det kommer frem i intervju at det i enkelte saker forekommer at et vedtak berører flere kommunalavdelinger samtidig, og at det dermed ikke alltid er tydelig hvilken avdelingen som har ansvar for å følge opp og iverksette vedtaket. Slike tilfeller blir tatt opp og drøftet i rådmannens ledergruppe under fast punkt på dagsorden (Politiske saker). På denne måten kommer de ulike kommunalavdelingene til enighet om hvem som skal håndtere saken, og hvordan grensesnittet mot andre avdelinger eventuelt skal være. Kommunalsjefer og fagsjef areal og samfunn opplyser i intervju at denne praksisen i hovedsak fungerer godt, og at administrasjonen som regel klarer å sikre at de riktige kommunalavdelingene og personene blir involvert i vedtaksoppfølgingen.

I intervju opplyser både politikere og representanter for administrasjonen at de vedtak som er fattet i politiske organ, i stor grad blir fulgt opp og iverksatt av administrasjonen i kommunen. Ingen av respondentene i undersøkelsen peker på at kommunen har noen bestemte utfordringer knyttet til å sikre at vedtak som har blitt fattet av politikerne blir fulgt opp av administrasjonen.

¹⁸ Videre delegasjon av myndighet fra rådmannen til kommunalsjef stab (23.04.18), Videre delegasjon av myndighet fra rådmannen til kommunalsjef teknisk (14.06.18), Videre delegasjon av myndighet fra rådmannen til kommunalsjef oppvekst (15.12.17), Videre delegasjon av myndighet fra rådmannen til kommunalsjef levekår (30.06.17) og Videre delegasjon av myndighet fra rådmannen til fagsjef areal og samfunn (30.06.17).

Av stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, går det frem at for alle de seks vedtakene som ble plukket ut har administrasjonen i Askøy kommune enten fulgt opp og iverksatt vedtaket, eller satt i gang oppfølging og iverksettelse av vedtaket.

5.4.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering er det foretatt en tydelig fordeling av ansvar for oppfølging av politiske vedtak i Askøy kommune. Av skriftlig stillingsbeskrivelse går det tydelig frem at det er rådmannen som har ansvar for å følge opp de vedtakene som politikerne fatter. Dette ansvaret er delegert videre fra rådmann til kommunalsjefer og fagsjef for areal og samfunn, og blir opplevd som tydelig for alle de ansatte dette gjelder. Det er også etablert en tydelig praksis for å avklare hvem som skal følge opp vedtak som vil kunne involvere flere kommunalavdelinger samtidig, og hvordan grensesnittet mellom kommunalavdelingene skal være i forbindelse med oppfølging av slike vedtak.

5.5 Rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak

5.5.1 Datagrunnlag

I intervju opplyser rådmann at dersom administrasjonen i forbindelse med oppfølging/iverksettelse av et politisk vedtak opplever at vedtaket er utydelig eller har behov for tolkning, blir vedtaket tatt opp og diskutert i rådmannens ledergruppe. Dersom rådmann, kommunalsjefer og fagsjefer i samråd ikke greier å avklare hva som inngår i vedtaket og som administrasjon skal følge opp, tar rådmannen opp vedtaket med ordfører for videre avklaring (dersom vedtaket knytter seg til et av de politiske fagutvalgene, er det kommunalsjef som tar opp vedtaket med gjeldende utvalgsleder). Hvis det heller ikke gjennom dialog mellom administrasjonen og ordfører/utvalgsledere lar seg gjøre å bli enige om hvordan et uklart vedtak skal tolkes, blir saken sendt tilbake til det aktuelle politiske organet for avklaring.

Det blir opplyst at uklare/utydelige vedtak i liten grad er et problem i Askøy kommune. Både rådmann og kommunalsjefer viser til at vedtak fra politikerne som regel er tydelige, og at eventuelle uklarheter som finnes gjerne blir avklart allerede i møtet der vedtaket blir fattet. Administrasjonen er godt representert i politiske møter, både med rådmann, kommunalsjefer og andre relevante medarbeidere (avhengig av hvilke saker som skal behandles i møtet), noe som gjør det mulig for administrasjonen å stille spørsmål og få korrigerende eventuelle uklarheter allerede på dette tidspunktet. Dette gjør det også enklere for administrasjonen å rydde opp i uklarheter/utydeligheter som saksbehandlerne skulle møte i forbindelse med oppfølging av et vedtak, da rådmann og kommunalsjefer ville kunne svare ut og fortolke intensjonen bak et vedtak dersom denne ikke kommer tydelig til uttrykk i selve vedtaksteksten.

I intervju blir det opplyst at i den grad det har forekommet uklarheter og utydeligheter i vedtak som oversendes administrasjonen for oppfølging, dreier dette seg ofte om tilfeller der administrasjonen etter hvert som oppfølgingen har begynt ser at det foreligger tvetydigheter/motsetninger innad det samme vedtaket (for eksempel dersom vedtaket består av flere punkter). I slike tilfeller blir vedtaket løftet tilbake til det politiske organet det kom fra som ny sak, slik at politikerne kan få avklart hva de ønsker at administrasjonen skal utføre.

5.5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Askøy kommune ikke har etablert skriftlige rutiner eller retningslinjer for å avklare/tolke utydelige vedtak fra politiske utvalg. Det er imidlertid etablert en tydelig praksis for å gå gjennom og diskutere innholdet i uklare vedtak internt i administrasjonen og for å avklare utydelige/uklare vedtak med politisk ledelse i saker der det måtte være behov for det. Den administrative ledelsen i kommunen er også tilstede i møter i politiske utvalg, for å innhente de signaler som kommer gjennom debatt og forstå den konteksten vedtak blir fattet i. Etter revisjonens vurdering fremstår den etablerte praksisen som god, og gir administrasjonen et godt utgangspunkt for å fange opp intensjonen bak vedtakene og omsette denne i praksis.

5.6 Rapportering på vedtaksoppfølging

5.6.1 Datagrunnlag

Undersøkelsen viser at det i Askøy kommune ikke er etablert rutiner for systematisk rapportering på vedtaksoppfølging fra administrasjonen til politisk nivå, herunder om eventuelle uventede hendelser, avvik eller kapasitetsutfordringer som påvirker administrasjonens oppfølging/iverksettelse av vedtak. I saker

som kun skal ekspederes eller gjennomføres av administrasjonen, og der det ikke er bedt om eller vedtatt noen spesifikk leveranse til et politisk organ, er det ikke praksis for å rapportere til politikerne om administrasjonens oppfølging av vedtaket. I saker der det i vedtaket ligger inne en form for leveranse til politikerne (for eksempel utarbeidelse av en strategi, en plan eller et notat), består rapporteringen til politisk nivå vanligvis av at saken føres tilbake til politisk nivå i samsvar med bestillingen. I slike saker blir det ikke rapportert underveis til politisk nivå om hva som er status for oppfølging av vedtaket, eller om det har oppstått uventede hendelse som har påvirket administrasjonens evne og mulighet til å følge opp vedtaket. I forbindelse med verifisering av rapportens datagrunnlag, blir det opplyst at det har blitt utarbeidet utkast til meldingsrutiner for politiske fra administrasjonen til politikerne, som blant annet omfatter oversikt over status for vedtaksoppfølging. Meldingsrutinene har imidlertid ikke blitt iverksatt og tatt i bruk.

I intervju blir det opplyst at det i politiske møter i formannskapet og i de tre fagutvalgene, er etablert praksis å starte med en orientering fra administrasjonen om pågående arbeid med ulike saker. I forbindelse med slike orienteringer forekommer det at det blir rapportert om saker som knytter seg til arbeid med oppfølging av vedtak fattet i de ulike politiske organene. Politikerne har også anledning til å stille administrasjonen spørsmål direkte om status for oppfølging av spesifikke vedtak, både i formannskapet og politiske fagutvalg (direkte mot slutten av møter som en del av spørretimen) og i kommunestyret (gjennom interpellasjoner/skriftlige forespørsler). Rådmann opplyser i intervju at disse arenaene er viktige med tanke på å holde politikerne oppdatert på status i arbeid med oppfølging av vedtak, og på avvik knyttet til oppfølging av vedtak. Den etablerte praksisen omfatter imidlertid ikke kommunestyret, som ikke har en slik arena for å holde politikerne oppdaterte på status i arbeid med oppfølging av vedtak.

I undersøkelsen kommer det frem at ikke er etablert noen spesifikke rutiner for rapportering til politisk nivå i tilfeller der oppfølging av et vedtak tar uventet lang tid, eller der det forekommer avvik i oppfølgingen knyttet til andre uventede hendelser, kapasitetsproblemer mv. Det blir imidlertid opplyst i intervju med representanter fra administrasjonen at det i tilfeller der avvik i vedtaksoppfølging forekommer, hender det at avviket eller utfordringen blir løftet til det politiske organet vedtaket kom fra som en egen sak. Da har politikerne anledning til å treffe en ny beslutning og/eller gjøre en ny prioritering av hvordan de ønsker at administrasjonen skal følge opp saken.

I intervju opplyser ordfører at dersom politikerne ønsker informasjon om administrasjonens oppfølging av politiske vedtak, blir dette etterspurt fra administrasjonen og fulgt opp i møter i de politiske organene. Han peker imidlertid på at dette skjer forholdsvis sjelden. Ordfører opplyser at han ikke har mottatt innspill fra politikerne om mer fortløpende systematisk rapportering på oppfølging av politiske vedtak. Utvalgslederne for utvalg for oppvekst og utvalg for levekår opplyser at de innenfor sine fagområder ikke opplever å ha behov for mer fortløpende rapportering på oppfølging av vedtak enn det de mottar i dag. Samtidig opplyser utvalgsleder for teknikk og miljø i intervju at for vedtak innenfor dette fagområdet, ville det vært nyttig med jevnlig rapportering på status for oppfølging/iverksettelse av vedtatte saker. Slik rapporteringen foregår per i dag, mottar utvalget primært rapportering på bakgrunn av forespørsler og purringer på administrasjonen, og utvalgsleder opplever at utvalget bruker uforholdsmessig mye tid på å etterspørre status for saker og oppfølging av vedtak fra administrasjonen.

I intervju opplyser rådmannen at han opplever at rapporteringen fra administrasjonen til politikerne om oppfølging av politiske vedtak er tilstrekkelig. Han peker videre på at det i en kommune som Askøy, med begrensede ressurser og kapasitet, er viktig å finne en balanse mellom tid brukt på rapportering og tid brukt på faktisk oppfølging og iverksettelse av vedtak.

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført, viser at administrasjonen i fem av seks saker ikke har rapportert til politisk nivå om oppfølging av vedtakene før disse har blitt ført tilbake til de politiske utvalgene som nye saker. I tre av disse fem sakene, brukte administrasjonen mellom ni og femten måneder på å følge opp og iverksette vedtakene, uten at dette ble rapportert om på noen måte til politisk nivå. I den fjerde av de fem sakene brukte administrasjonen cirka fem måneder på å følge opp vedtaket, mens det femte vedtaket, som var det eneste vedtaket i revisjonens utvalg der politikerne hadde definert en frist for oppfølging, ble fulgt opp av administrasjonen innen fristen.

Den siste av de seks sakene revisjonen plukket ut for stikkprøvegjennomgang, er på revisjonstidspunktet ikke ferdig fulgt opp og iverksatt av administrasjonen. Vedtaket, som omhandler utredning av mulighetene

for en konsolidering av museumssamlinger og -bygg i Askøy, er begynt fulgt opp av administrasjonen, og revisjonen får opplyst at det er gitt en muntlig rapportering til utvalg for oppvekst om status for arbeid med oppfølging av vedtaket.

5.6.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har ikke Askøy kommune etablert rutiner for systematisk rapportering på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder rutiner for å rapportere til politikerne om eventuelle uventende hendelser, avvik eller utfordringer som påvirker oppfølging og iverksettelse av vedtak. I undersøkelsen kommer det ikke frem opplysninger som tilsier at politikerne i Askøy kommune har et samlet ønske om å motta mer rapportering fra administrasjon på oppfølging av vedtak. Revisjonen ønsker likevel å peke på at systematisk og kontinuerlig rapportering fra administrasjonen på status for oppfølging av vedtak, kan utgjøre nyttig styringsinformasjon for politikerne når det gjelder å styre og lede utviklingen i kommunen innenfor ulike saksområder. Særlig vil rapportering på eventuelle avvik og utfordringer som påvirker oppfølging og iverksettelse av vedtak kunne utgjøre et viktig styringsverktøy for kommunestyret i tilfeller der det inntreffer hendelser som gjør at vedtak ikke kan iverksettes i samsvar med politikernes intensjoner. I slike tilfeller er det viktig at politikerne mottar rapportering som gjør de i stand til å gi føringer om hvilke vedtak som skal prioriteres og hvilke vedtak som kan vente, samt eventuelt sette inn tiltak og ressurser for å sikre at alle vedtak blir fulgt opp i samsvar med intensjonene. Også i KS' idehefte om rådmannens internkontroll blir det anbefalt at den lovpålagte rapporteringen til politikerne inneholder informasjon om status for oppfølging av politiske vedtak og informasjon om gjennomføring av vedtakene.

På bakgrunn av dette er det revisjonens vurdering at Askøy kommune bør vurdere å etablere mer systematisk rapportering på administrasjonens oppfølging av politiske vedtak, som også omfatter rapportering på eventuelle avvik i vedtaksoppfølgingen.

5.7 Kapasitet og kompetanse til å følge opp politiske vedtak

5.7.1 Datagrunnlag

I kapittel 3.7.1 er Askøy kommunes kapasitet og kompetanse til å forberede politiske saker beskrevet. De ansatte som arbeider med saksforberedelse i den enkelte kommunalavdeling er de samme som også arbeider med oppfølging av vedtak. De observasjonene som fremgår av kapittel 3.7.1 om kapasitet og kompetanse til forberedelse av saker, utgjør dermed også datagrunnlaget for denne problemstillingen om kapasitet og kompetanse til oppfølging og iverksettelse av vedtak. Som det går frem i denne delen, blir den faglige kompetansen i administrasjonen til oppfølging av vedtak og utarbeidelse av politiske saker opplevd å være god. Samtidig blir det vist til at kommunen har en begrenset administrativ kapasitet til oppfølging av vedtak og utarbeidelse av politiske saker.

5.7.2 Vurdering

For vurderinger av Askøy kommunes kapasitet og kompetanse til oppfølging og iverksettelse av vedtak, henvises det til tilsvarende vurdering om kommunens kapasitet og kompetanse til forberedelse av politiske saker, se kapittel 3.7.2. Her blir det pekt på at når det gjelder kapasitet, er det revisjonens vurdering at kommunen har utfordringer med å sikre at politiske vedtak blir fulgt opp så raskt som man ønsker og i samsvar med eventuelle frister. Når det gjelder kompetanse mener revisjonen det er positivt at administrasjon opplever at denne generelt sett er god med tanke på å utarbeide politiske saker med tilstrekkelig kvalitet, men at det er viktig at kommunen sikrer at kurs i saksbehandling og utarbeidelse av politiske saker blir gitt til alle medarbeidere som har behov for det.

6. Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen viser at Askøy kommune har etablert en egen mal for hvordan saksfremlegg i politiske saker skal være utformet, som blir benyttet i alle saker administrasjonen utarbeider. Kommunen har også etablert en fast praksis for kvalitetssikring av saksfremlegg. Videre har kommunen etablert en prosess for økonomiplanlegging gjennom året som fremstår som egnet til å sikre en felles forståelse mellom administrasjonen og politikerne av hva som er den gjeldende økonomiske situasjonen i kommunen, før politikerne skal vedta budsjettet og gjøre ulike økonomiske prioriteringer. Den etablerte prosessen er etter revisjonens vurdering i stor grad i samsvar med de anbefalinger som går frem av veileder for økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner.

Etter revisjonens vurdering har Askøy kommune i hovedsak også etablert system for registrering av politiske vedtak, som synliggjør status for oppfølging og iverksettelse av vedtak. Kommunen har også foretatt en fordeling av ansvar for oppfølging av politiske vedtak som alle involverte opplever som tydelig, samt en tydelig praksis for å avklare hvem som skal følge opp vedtak som vil kunne involvere flere kommunalavdelinger samtidig, og hvordan grensesnittet mellom kommunalavdelingene skal være i forbindelse med oppfølging av slike vedtak.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at kommunen, utover den malen som er etablert for utarbeidelse av saksfremlegg, ikke har etablert rutiner, veiledere eller sjekklister til bruk som støtte/hjelpemiddel for ansatte i forbindelse med utarbeidelse av saksfremlegg. Hvordan den enkelte sak blir utredet, er i stor grad opp til den enkelte saksbehandler som får tildelt saken for oppfølging. Revisjonen mener dette medfører risiko for variasjon med hensyn til kvalitet i saksfremlegg, og at kommunen for å redusere denne risikoen bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner som tydeliggjør i større grad enn i dag hvilke momenter, forhold og vurderinger som skal inngå i saksfremlegg fra administrasjonen. Revisjonen mener også at kommunen med fordel kan skriftliggjøre den praksisen som er etablert for kvalitetssikring av saksfremlegg.

I undersøkelsen kommer det frem at flere politikere opplever at budsjettokumentene som legges frem for politisk behandling i desember hvert år, ikke i tilstrekkelig grad inneholder informasjon om hva de ulike utgiftspostene i kommunens budsjett omfatter. Dette medfører ifølge politikerne at det kan være utfordrende å få god nok oversikt over hvilket rom man som politiker har til å gjøre prioriteringer innenfor budsjetttrammene. Revisjonen mener at ettersom det er kommunestyret som vedtar budsjett og økonomiplan, er det viktig at de i tilstrekkelig grad forstår innholdet i disse dokumentene, herunder hva som er effekten av de foreslåtte prioriteringene og hvilke konsekvenser ulike valg og disponeringer har for både kommunens økonomi og de tjenestene kommune tilbyr. På bakgrunn av dette, mener revisjonen at Askøy kommune bør avklare hvordan man kan sikre at kommunestyret får dekt sitt informasjonsbehov i anledning budsjettbehandlingen, slik at kommunestyret har et så godt faglig grunnlag som mulig før vedtak om årsbudsjett fattes.

Selv om Askøy kommune etter revisjonens vurdering i hovedsak har etablert system for registrering av politiske vedtak, viser forvaltningsrevisjonen at systemet ikke omfatter alle de politiske utvalgene i kommunen. Vedtak fattet i utvalg for oppvekst og utvalg for teknikk og miljø, blir ikke registrert noe annet sted enn i kommunens sak- og arkivsystem i forbindelse med at saken fordeles til saksbehandler. For å følge opp status for iverksettelse av disse vedtakene, må man da hente frem den enkelte saken i sak- og arkivsystemet, og undersøke hva saksbehandler har gjort. For å sikre at oppfølging av alle vedtak i alle politiske utvalg blir gjenstand for regelmessig kontroll, er det revisjonens vurdering at system, rutiner og praksis som er etablert for registrering og oppfølging av status for iverksettelse av vedtak også blir utvidet til å omfatte vedtak fattet i utvalg for oppvekst og utvalg for teknikk og miljø.

Etter revisjonens vurdering har ikke Askøy kommune etablert rutiner for systematisk rapportering på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder rutiner for å rapportere til politikerne om eventuelle uventende hendelser, avvik eller utfordringer som påvirker oppfølging og iverksettelse av vedtak. Rapportering på vedtaksoppfølging til politisk nivå i Askøy består i hovedsak av at vedtak som er ferdig fulgt opp blir ført tilbake til politikerne for behandling i egen sak. Det blir ikke utarbeidet og lagt frem for politikerne egne oversikter som viser status for oppfølging av politisk vedtak, og der det blir informert om eventuelle hendelser eller avvik som påvirker oppfølgingen av vedtak. Det blir heller ikke på annen måte gitt noen

form for systematisk rapportering fra administrasjonen til politikerne knyttet til vedtaksoppfølging. Revisjonen vil peke på at systematisk og kontinuerlig rapportering fra administrasjonen på status for oppfølging av vedtak, kan utgjøre nyttig styringsinformasjon for politikerne når det gjelder å styre og lede utviklingen i kommunen innenfor ulike saksområder. Særlig vil rapportering på eventuelle avvik og utfordringer som påvirker oppfølging og iverksettelse av vedtak kunne utgjøre et viktig styringsverktøy for kommunestyret i tilfeller der det inntreffer hendelser som gjør at vedtak ikke kan iverksettes i samsvar med politikernes intensjoner. I slike tilfeller er det viktig at politikerne mottar rapportering som gjør de i stand til å gi føringer om hvilke vedtak som skal prioriteres og hvilke vedtak som kan vente, samt eventuelt sette inn tiltak og ressurser for å sikre at alle vedtak blir fulgt opp i samsvar med intensjonene. Revisjonen vil også peke på at rapportering på vedtaksoppfølging fra administrasjonen til politikerne er hensiktsmessig med tanke på å sikre en tilfredsstillende internkontroll.

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

1. Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner som tydeliggjør
 - a) hvilke momenter, forhold og vurderinger som skal inngå i saksfremlegg fra administrasjonen til politisk nivå, herunder om det er forhold og vurderinger i saker som det er knyttet usikkerhet til, og
 - b) gjeldende praksis for kvalitetssikring av saksfremlegg.
2. Sikrer at alle medarbeidere som arbeider med å skrive saksfremlegg gjennomfører kurset som er utarbeidet for dette området.
3. Avklarer detaljeringsgraden i budsjettet for å sikre at kommunestyret får dekt sitt informasjonsbehov i anledning budsjettbehandlingen.
4. Sikrer at system, rutiner og praksis som er etablert for registrering og oppfølging av status for iverksettelse av vedtak blir utvidet til å omfatte vedtak fattet i utvalg for oppvekst og utvalg for teknikk og miljø.
5. Vurderer å etablere mer systematisk rapportering på administrasjonens oppfølging av politiske vedtak, som også omfatter rapportering på eventuelle avvik i vedtaksoppfølgingen.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



Deloitte v/Iver Fiksdal

ifiksdal@deloitte.no

Vår ref: 2018/4038-7 **Saksbehandler/Direkte Telefon:** Britt Maren Troland/56158024 **Deres ref:** **Dato:** 08.11.2018

Forvaltningsrevisjon - Saksforberedelse og vedtaksoppfølging, Høringsuttalelse

Askøy kommune har tidligere oversendt rettinger til feil i opplysninger som fremgikk av rapportens datagrunnlag. Dette er tatt til etterretning og revidert utkast er sendt kommunen til høringsuttalelse.

Høringsuttalelse – kommentarer til de vurderinger og anbefalinger som går frem av rapporten.

Askøy kommune stiller seg positiv til de anbefalingene som fremgår av revisjonen, både med sikte på de vurderingene anbefalingene bygger på, samt de tiltak revisjonen ber kommunen sette i verk.

For å oppnå de ønskede mål ved blant annet å øke kvaliteten i saksutredningene, støtter kommunen revisjonen i anbefalingene rundt utarbeidelse av skriftlige rutiner som i større grad klargjør hvilke momenter, forhold og vurderinger som skal inngå i saksfremlegg fra administrasjonen.

Videre er det som opplyst i datagrunnlaget utarbeidet et utkast til meldingsrutiner for politiske saker fra administrasjonen til politikerne, som blant annet omfatter oversikt over status for vedtaksoppfølging. Punkt 4 og 5 i revisjonens anbefalinger er derfor under utarbeidelse.

De øvrige punktene i revisjonen er kommunen som nevnt også positiv til, det vil bli iverksatt tiltak for å imøtekomme rapportens anbefalinger som fremgår av side 34.

Med hilsen

Marit Rinman
Kommunalsjef stab

Britt Maren Troland
rådgiver

Postadresse: Klampavikvegen 1, 5300 Kleppestø	Besøksadresse: Klampavikvegen 1, 5300 Kleppestø	Telefon: 56 15 80 00	Bank: 6515.06.05509
E-post: postmottak@askoy.kommune.no	www: www.askoy.kommune.no	Telefaks: 56 15 83 90	Org.nr: 964 338 442

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift

Side 2 av 2

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Kommuneloven

I kommuneloven § 23 går det frem følgende krav til administrasjonssjefen:

«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.»

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003)¹⁹ står følgende kommentar til kravet om betryggende kontroll i kommuneloven § 23:

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

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) blir det videre vist til at internkontroll først og fremst er et ledelsesverktøy, og

«(...) er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.»

Det er flere anerkjente rammeverk som beskriver grunnprinsipp for god internkontroll. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen.²⁰

Hovedelementene i COSO-modellen er felles for flere av de ulike rammeverkene for internkontroll. De viktigste elementene er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktiviteter
- kommunikasjon og informasjon
- ledelsesoppfølging

KS om vedtaksoppfølging og forholdet mellom politikk og administrasjon

I KS sin veileder «Tillit» står det følgende om rådmannens ansvar for å følge opp vedtak:

«Rådmannen har ansvaret for at vedtak i folkevalgte organer blir fulgt opp. Rådmannen må bidra til å bygge tillit. Han eller hun må legge til rette for en god dialog, framskaffe en helhetlig og god

¹⁹ 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).*

²⁰ COSO: *Internal Control – Integrated Framework (2013).*

styringsinformasjon til de folkevalgte og presentere informasjonen på en pedagogisk måte. Da kan de folkevalgte lettere tilegne seg en god forståelse av situasjonen.²¹

(...)

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.»²²

KS ga i forrige valgperiode ut boka «Folkevalgt 2011-2015 i kommunen».²³ Her fremgår følgende om rådmannens rolle når det gjelder å tolke og forstå bestillinger fra politikerne:

«Når de folkevalgte har politisk kompliserte saker til behandling, kan det være lett å bli mindre presise i sine vedtak. Bestillingen kan bli utydelig. Rådmannens oppgave blir så å fortolke og omsette vedtaket til en faglig mulig oppgave.»²⁴

Videre står det:

«En rådmann må (...) søke intensjonen bak vedtaket – hva de folkevalgte ønsker å oppnå med sitt vedtak. Det er denne intensjonen som må formidles i organisasjonen og som rådmann løpende må vurdere for å finne grensesnittet for hva som er administrasjon og hva som er politikk.»²⁵

I boken blir det videre pekt på at hovedregelen er at styringssignal til administrasjonen skjer i formelle kanaler:

«(...) politikk i dag er mer enn vedtak. Vel så viktig er prosessen. Svært mye er allerede gjort når en sak kommer som skriftlig fremlegg til politisk behandling. Det kan derfor være hensiktsmessig at politikerne i enkelte saker og temaer kommer tidligere inn i prosessen, slik at de er med på utformingen av saken i samspelet med brukerne, administrasjonen (...)

Politiske styringssignaler gis til rådmannen i formelle folkevalgte organer. Videre kan arbeidsordre til administrasjonen bare gis av kommunestyret eller folkevalgte organer som kommunestyret har gitt slik fullmakt.

(...) Når den politiske meningsutvekslingen er over, bør lederen for utvalget/ordføreren oppsummere diskusjonen og trekke ut essensen. Da unngår man at dette overlates til rådmannen uten at det er klargjort hva flertallet mener om saken.»²⁶

Rapportering på oppfølging av politiske vedtak

I kommuneloven stilles det krav til hvilke opplysninger som skal inkluderes i årsberetning fra administrasjonen, og som vedtas av kommunestyret. Av lovens § 48 nr. 5 går følgende frem:

«I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten [...]»

²¹ KS: Folkevalgtprogram 2015-2019 – «Tillit», s. 90. 2015.

²² Ibid, s. 93

²³ Kommuneforlaget AS: Folkevalgt 2011-2015 i kommunen. 2011.

²⁴ Ibid, s. 78.

²⁵ Ibid, s. 79.

²⁶ Ibid, s. 79.

I KS' idehefte om rådmannens internkontroll²⁷, er det gitt anbefalinger om en rekke momenter den lovpålagte rapporteringen fra rådmannen på internkontroll bør omfatte. Her blir det blant annet vist til at rapporteringen bør inneholde status på vedtak, samt informasjon om oppfølging og gjennomføring av vedtakene.²⁸

I KS' bok «Folkevalgt 2011-2015 i kommunen»²⁹ går det frem under overskriften *Vital styringsinformasjon* at for at politikere skal kunne utøve sitt arbeid på en treffsikker og effektiv måte er det viktig at de sikres god og riktig informasjon.³⁰ Det understrekes at det derfor er viktig at rådmannen tar aktive grep for å sikre åpenhet og strukturert informasjonsflyt. Slik informasjon gis som regel i stiliserte rapporter, men KS trekker fram at det også bør drøftes hvorvidt det er hensiktsmessig med mer løpende informasjon om generelle forhold eller tjenesteproduksjon.³¹

Økonomiplanlegging

I kommuneloven § 44 fremgår blant annet følgende krav til økonomiplan:

«Kommunestyret (...) skal en gang i året vedta en rullerende økonomiplan.

Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår.

Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens (...) virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.

Planer som omfatter avgrensede deler av kommunens (...) virksomhet, skal integreres i økonomiplanleggingen og bruken av midler innarbeides i planen.

Kommunestyret (...) vedtar selv økonomiplanen og endringer i denne. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet (...).»

I kommuneloven § 45 står følgende om årsbudsjettet:

«Kommunestyret (...) skal innen årets utgang vedta budsjett for det kommende kalenderår.

Kommunestyret (...) vedtar selv årsbudsjettet og endringer i dette. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet (...).»

I § 46 punkt 4 i kommuneloven fremgår det videre at

«Årsbudsjettet skal være stilt opp på en oversiktlig måte. Kommunestyrets (...) prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.»

I Kommunal- og regionaldepartementets veileder for økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner³², blir det vist til at «Innstillingen fra formannskapet til kommunestyret bør vise hvilke konsekvenser ulike mål, prioriteringer og tiltak har for inntektene og utgiftene. På denne måten har kommunestyret et godt faglig grunnlag før vedtak fattes og økonomiplanen bankes.» (s. 14).

Veilederen peker på at det må etableres en felles situasjonsforståelse av det økonomiske utgangspunktet i kommunen før tjenesteområdet kan prioriteres opp eller ned. Økonomiplanen må sette mål og rammer for utviklingen av kommunens tjenestetilbud med utgangspunkt i den gjeldende økonomiske situasjonen og realistiske forventninger til framtidige økonomiske rammer (s. 14). Videre blir det pekt på at det er tidkrevende å skape en felles situasjonsforståelse, og at det derfor er viktig at arbeidet med å skape denne forståelsen starter tidlig i økonomiplanprosessen.

²⁷ KS: Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? 2013.

²⁸ Ibid. s. 79

²⁹ KS: Folkevalgt 2011-2015 i kommunen. 2011.

³⁰ Ibid. s. 79.

³¹ Ibid. s. 80.

³² Kommunal- og regionaldepartementet: *Veileder. Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*. 2013.

I veilederen blir det også vist til at det kan «[...] være naturlig å starte prosessen med en sak til kommunestyret, som legger opp til en plan for arbeidet med økonomiplanen (og årsbudsjettet) fram til endelig vedtak er fattet. Det er formannskapet som skal fremme innstillingen. En av hensiktene med å gi formannskapet denne rollen, er å styrke den politiske styringen med denne typen prosesser. Formannskapet kan derfor aktivt styre årsbudsjett- og økonomiplanprosessen fram til at det legger fram sin innstilling for kommunestyret. Det vil innebære at formannskapet er det sentrale organet som under hele prosessen prioriterer hvilken beslutningsinformasjon som det skal legges til rette for i innstillingen til økonomiplanen. På denne måten blir økonomiplandokumentet mer politisk og den påfølgende beslutningsprosessen får mer fokus på de politiske skillelinjer» (s. 11-12).

Det blir i veilederen (s. 8) vist til at økonomiplanlegging er et verktøy for utforming av politiske prioriteringer og fordeling av økonomiske ressurser, innenfor tilgjengelige økonomiske rammer. Gjennom økonomiplanleggingen skal kommunen sørge for at begrensede ressurser blir anvendt så effektivt som mulig. God økonomiplanlegging bidrar til økt politisk handlingsrom, og styrker muligheten for å utøve politikk og foreta prioriteringer i den enkelte kommune.

Veilederen (s. 32-33) understreker at «det er viktig at kommunestyret gis muligheten til å veie alle tiltak som framkommer i løpet av prosessen med økonomiplanen opp mot hverandre og foreta en helhetlig prioritering av disse innenfor den økonomiske rammen.» Det blir også trukket frem at ettersom det er de folkevalgte som vedtar økonomiplanen, er det avgjørende at de forstår innholdet i den, herunder effekten av de foreslåtte prioriteringene i dokumentet.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Regelverk med forarbeider

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2016-06-17-60. 2016.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: 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). 2003.

Veiledere

- Kommunal- og regionaldepartementet: Veileder. Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. 2013.

Dokumenter fra Askøy kommune

- Askøy kommune: Reglement for folkevalgte organ. Delegering mv. (Gjeldende for valgperioden 2015-2019). Vedtatt i kommunestyret 18. juni 2017, sist redigert 11. mai 2017.
- Askøy kommune: Saksutredning. Politiske saker. Kursmateriale. Ikke datert.
- Askøy kommune: Mal for saksframlegg. 2016.
- Askøy kommune: Sjekkliste før og etter politiske møter. 2013.
- Askøy kommune: Politisk sak – Hvordan skrive saksframlegg. ePhorte-rutine. Ikke datert.
- Askøy kommune: Sende dokument til leder for godkjenning. ePhorte-rutine. Ikke datert.
- Askøy kommune: Økonomiplan 2018-2021/Budsjett 2018. Aktivitets- og tidsplan. 2017.
- Askøy kommune: Budsjett 2018 og Økonomiplan 2018-2021.

Andre publikasjoner

- KS: Folkevalgtprogram 2015-2019 – «Tillit». 2015.
- KS: Folkevalgt 2011-2015 i kommunen. 2011.
- COSO: Internal Control – Integrated Framework. 2013.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.

© 2018 Deloitte AS