

FORVALTNINGSREVISJON Kartlegging og testing av internkontroll politisk nivå



Stjørdal kommune
April 2018
FR 1020

FORORD

Revisjon Midt-Norge har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollkomiteen i Stjørdal kommune. Forvaltningsrevisjonen ble startet opp av KomRev Trøndelag IKS, som fra 01.01.18 ble en del av Revisjon Midt-Norge SA. Prosjektet er gjennomført i perioden februar 2017 til januar 2018.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs (Norges Kommunerevisorforbund) standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Stjørdal kommune, jf kommuneloven § 79 og § 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder Unni Romstad, prosjektmedarbeidere Sunniva Tusvik og Anna Dahlslåen og kvalitetssikrer Margrete Haugum.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra KomRev Trøndelag IKS finner du på vår hjemmeside www.revisjonmidtnorge.no.

Namsos, 31.05.2108



Unni Romstad
Prosjektleder
Oppdragsansvarlig revisor

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv (revisjonsforskriften) § 7

Sammendrag

Revisjon Midt-Norge SA har på bakgrunn av Kontrollkomiteens bestilling gjennomført et prosjekt som har fokus på internkontroll i saker som legges fram til politisk behandling.

I dette prosjektet vil internkontroll omhandle systemer og prosesser for utredning av saker, at saker behandles i riktig organ og iverksettelse av politiske vedtak. Et sentralt spørsmål vil være om rådmannen har et godt nok system for å sikre at dette skjer i tråd med kommuneloven.

Prosjektet er gjennomført i flere trinn. Vi har først undersøkt om rådmannen har etablert en tilfredsstillende interkontroll på overordnet nivå på området politisk. Videre har vi kartlagt og testet internkontrollen på samme området på et mer detaljert nivå. På detaljnivå har vi hatt fokus på kontrollaktiviteter og om disse bidrar til måloppnåelse på området.

Prosjektet har to problemstillinger:

1. Har rådmannen etablert tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå? (Kartlegging av internkontrollen på overordnet nivå)
2. Sikrer den etablerte internkontrollen for utredning og oppfølging av saker til politisk nivå at:
 - a. Saken er forsvarlig utredet
 - b. Vedtak er truffet i samsvar med lov og delegert myndighet
 - c. Vedtak blir iverksatt som forutsatt og innen rimelig tid

Data er samlet inn gjennom intervju, spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang. Statistikk er utarbeidet på bakgrunn av dokumentgjennomgangen, og det er gjort enkelte stikkprøver. Stikkprøver er valgt ut blant saker fra kommunestyret, fordi langt de fleste saker som skal iverksettes av Stjørdal kommunes administrasjon, endelig avgjøres i kommunestyret. Sakene som testes, er tilfeldig valgt ut blant saker som krever oppfølging.

For å kunne si noe om hvorvidt en sak er tilstrekkelig utredet, har vi lagt vekt på om saken har tilfredsstillende faktaopplysninger, økonomiske faktaopplysninger, presentasjon og vurdering av alternative løsninger og tydelige anbefalinger (forslag til vedtak).

Det kan være vanskelig for revisor å si noe om eksempelvis manglende faktaopplysninger i en sak. Det samme gjelder hvorvidt det burde vært presentert og vurdert alternativer i saken. Lovens begrep «tilfredsstillende opplyst» åpner for skjønn, og gjennomgangen vil derfor også kunne gjenspeile revisors skjønn. Diagrammene som presenteres i rapporten må derfor leses med dette som bakteppe.

Langt de fleste saker behandles i komiteer før de går videre til formannskapet og kommunestyret. Dette betyr at det i stor grad vil være de samme sakene som er med i de ulike statistikkene.

Revisor har undersøkt om rådmannen i Stjørdal kommune har etablert en tilfredsstillende internkontroll når det gjelder området politiske saker.

Vi har sett på om det er etablert et betryggende kontrollmiljø og om det er system for gjennomføring av risikovurderinger. Vi har vurdert om det er etablert kontrollaktiviteter gjennom reglementer, retningslinjer og rutiner, og om det er etablert et informasjonssystem som sikrer informasjonsflyt i organisasjonen. Gjennomgangen omfatter også en vurdering av om det er sikret løpende oppfølging og overvåking av kontrollsystemene.

Undersøkelsen viser at rådmannens etablerte internkontroll har enkelte svakheter. Svakheterne er knyttet til kontrollmiljø, risikovurderinger og implementering av internkontrollen.

Konklusjonen bygger på følgende:

- Ikke dokumentert målsetting for internkontrollen
- I organisasjonen er det en oppfatning av at ansvarsfordelingen delvis er litt uklar
- Opplæringen er ikke tilstrekkelig
- Det er ikke gjennomført risikoanalyse på området
- Det er etablert kontrollaktiviteter gjennom rutiner og retningslinjer. Disse er formalisert, men det er likevel manglende kjennskap til rutinene.
- Det er etablert informasjonssystem, og dokumentasjon er tilgjengelig.
- Ulik grad av bruk og ulik grad av implementering av internkontrollen vanskeliggjør ledelsens overvåking av internkontrollen.

Vi har videre undersøkt om rådmannen har etablert internkontroll (kontrollaktiviteter) når det gjelder utredning og oppfølging av saker til politiske organer, og om internkontrollen etterleves på en slik måte at:

- a. Saken er forsvarlig utredet*
- b. Vedtak er truffet i samsvar med lov og delegert myndighet*
- c. Vedtak blir iverksatt som forutsatt og innen rimelig tid*

Kontrollaktiviteter kan defineres som den praktiske delen av internkontrollen (se avsnitt 2.3). Internkontrollen, og dermed kontrollaktivitetene, skal bidra til at saker som legges fram til politisk nivå er forsvarlig utredet, at politiske vedtak blir fulgt opp og iverksatt innen rimelig tid, og at det rapporteres tilbake til politisk nivå. Vi ønsker svar på om Stjørdal kommune har system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske saker blir forsvarlig utredet, fulgt opp og iverksatt.

Vi finner at Stjørdal kommune har etablert internkontroll (kontrollaktiviteter) som sikrer at saker som legges fram for politisk nivå er forsvarlig utredet. Undersøkelsen viser også at det er etablert rutiner som sikrer at de ulike politiske utvalg er vedtaksføre i sine møter, og at vedtak er fattet av riktig organ.

Kontrollaktivitetene har svakheter når det gjelder å iverksette saker som forutsatt og innen rimelig tid. At saker ikke alltid blir iverksatt helt i tråd med vedtaket og ikke alltid innen rimelig tid, kan etter revisors oppfatning knyttes til at systemet for oppfølging og igangsetting av vedtak ikke er helt tilfredsstillende.

Konklusjonen bygger på:

- Det er etablert system for registrering av politiske saker. Alle saker som legges fram for politisk nivå er registrert i systemet
- Stjørdal kommune har et system for oppfølging av saker, men systemet benyttes i liten grad.
- Det benyttes alternative, ikke formaliserte systemer til oppfølging av saker
- Det er tradisjon for orienteringer til politisk nivå
- Vi finner eksempler på saker som ikke er iverksatt som forutsatt. Vi finner også eksempler på at saker ikke er iverksatt innen rimelig tid. Dette kan ha sammenheng med at systemet for oppfølging av saker ikke er fullt ut tilfredsstillende.
- Avklaring av politiske vedtak er sjelden nødvendig, men i tilfeller der det er behov for avklaringer blir dette gjort
- Det er eksempler på at formaliserte rutiner vedrørende rapportering ikke etterleves fullt ut
- Saker avgjøres av kompetent organ

Undersøkelsen under ett viser at det er svakheter i den etablerte internkontrollen målt opp mot COSO-modellens krav, og svakheter knyttet til enkelte kontrollaktiviteter.

Det er likevel slik at saker som legges fram til politisk behandling i stor grad møter krav om forsvarlig utredning, bemyndiget organ og iverksetting som forutsatt og innen rimelig tid.

Det er imidlertid risiko for at svakhetene kan bidra til enkelttilfeller der kravene ikke blir møtt på en god måte. Delvis manglende kjennskap til rutiner, ikke fullt ut tilfredsstillende opplæring, ulik grad av implementering av internkontrollen og svakheter i systemet for oppfølging og iverksetting av saker er eksempler på risikofaktorer.

Revisor anbefaler at:

- det gjennomføres ROS-analyser på området
- kommunen har en felles målsetting for internkontrollen
- kommunen har fokus på opplæring
- kommunen forbedrer systemet for oppfølging og iverksetting av politiske vedtak
- kommunen påser at formaliserte rutiner etterleves fullt ut

INNHALDSFORTEGNELSE

1.		
Sammendrag.....		5
1. Innledning.....		10
1.1 Bestilling.....		10
1.2 Bakgrunn.....		10
1.3 Problemstillinger.....		11
1.4 Revisjonskriterier.....		11
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....		12
2. Etablering av internkontroll		15
2.1 Revisjonskriterier.....		15
2.1.1 Kontrollmiljø		15
2.1.2 Vurdering: kontrollmiljø.....		19
2.2 Rådmannens risikovurdering.....		20
2.2.1 Vurdering: risikoanalyse		20
2.3 Kontrollaktiviteter.....		20
2.3.1 Vurdering: kontrollaktiviteter		22
2.4 Informasjon og kommunikasjon.....		22
2.4.1 Vurdering: informasjon og kommunikasjon.....		23
2.5 Oppdatering og implementering av internkontrollen.....		23
2.5.1 Vurdering: oppdatering og implementering av internkontrollen		24
2.6 Konklusjon		24
3. Kartlegging og testing av rådmannens internkontroll – politisk nivå		25
3.1 Revisjonskriterier.....		25
3.2 System for registrering og forsvarlig utredning av politiske saker		26
3.2.1 Vurdering: registrering og forsvarlig utredning av politiske saker.....		30
3.3 Oppfølging og iverksetting av politiske vedtak.....		30
3.3.1 Vurdering: oppfølging og iverksetting av politiske vedtak		37
3.4 Rutiner for avklaring av politiske vedtak		38
3.4.1 Vurdering: avklaring av politiske vedtak.....		38
3.5 Tilbakemelding til politisk nivå		39

3.5.1	Vurdering: tilbakemelding til politisk organ.....	40
3.6	Kompetent organ.....	40
3.6.1	Vurdering: kompetent organ	41
3.7	Konklusjon	42
4.	Samlet konklusjon og anbefaling	42
5.	Rådmannens kommentarer	43

Liste over figurer og tabeller

Figur 1	Rådmannens årshjul 2017.....	17
Figur 2	Tilstrekkelig opplyst - kommunestyret.....	28
Figur 3	Tilstrekkelig opplyst - formannskapet.....	28
Figur 4	Tilstrekkelig opplyst – komité kultur, næring og miljø	29
Figur 5	Tilstrekkelig opplyst – komité Plan.....	29
Figur 6	Tilstrekkelig opplyst komité Levekår	30
Figur 7	Klare vedtak og vilkår	32
Figur 8	Tidsfrist.....	36

1. Innledning

1.1 Bestilling

På bakgrunn av notat fra KomSek Trøndelag IKS datert 20.12.2016 har kontrollkomiteen i Stjørdal kommune bestilt en forvaltningsrevisjon av temaet rådmannens internkontroll.

Prosjektet er bestilt av kontrollkomiteen 10.2.17 sak 010/17. Bestillingen til revisor er i henhold til vedtaket slik:

1. Kontrollkomiteen slutter seg til saksbehandlers vurderinger i det vedlagte notat og ber revisor iverksette etterlevelsesrevisjon slik som skissert.
2. Kontrollkomiteen ber revisor kartlegge og teste rådmannens internkontroll som en fast del av revisors årlige oppdrag.
3. Kontrollkomiteen ber revisor årlig foreta en gjennomgang av saker behandlet i politiske organer for å kontrollere at sakene er forsvarlig utredet, at vedtak er truffet i samsvar med lov og delegert myndighet, og at vedtaket er blitt iverksatt slik som forutsatt og innen rimelig tid.
4. Revisor bes avgi en hovedrapport 1 gang pr. år om resultatene av sin etterlevelsesrevisjon. Over tid bør denne bli lagt fram for kontrollkomiteen til behandling i forbindelse med at kontrollkomiteen avgir sin uttalelse til årsregnskapet.
5. Kontrollkomiteen forutsetter at kontrollkomiteen blir holdt løpende orientert, både om resultatene av arbeidet og om ressursbruk og gjenstående ressurser.
6. Rapportering er en uløselig del av rådmannens internkontroll. Kontrollkomiteen ber derfor om en dialog med politisk og administrativ ledelse vedrørende nåværende rapportering og om rapporteringsbehovet.
7. Kontrollkomiteen ber om at saken blir lagt fram for kommunestyret som referatsak.

Kontrollutvalget tok prosjektplan for prosjektet til orientering i sitt møte 28.04.2017/sak 11/17. Fokus i prosjektet er kartlegging og testing av rådmannens internkontroll i saker til politiske organer.

1.2 Bakgrunn

Kontrollkomiteen har tidligere hatt et sterkt fokus på rådmannens økonomiske internkontroll, og bør i henhold til notatet av 20.12.2016 utvide sitt fokus til også å omfatte den øvrige delen av rådmannens internkontroll.

Formålet med internkontroll kan deles inn i flere ulike målsettinger. Et formål er etterlevelse av lover og regler for å hindre myndighetsmisbruk og/eller forebygge uønskede hendelser. Administrasjonssjefens internkontroll brukes for å beskrive det ansvaret og de oppgaver som ligger til administrasjonssjefen etter kommuneloven. Med internkontroll menes prosesser, systemer og rutiner som utformes og gjennomføres.

I dette prosjektet vil internkontroll omhandle systemer og prosesser for utredning av saker, at saker behandles i riktig organ og iverksettelse av politiske vedtak. Et sentralt spørsmål vil være om rådmannen har et godt nok system for å sikre at dette skjer i tråd med kommuneloven.

1.3 Problemstillinger

Prosjektet er gjennomført i flere trinn. Vi har først undersøkt om rådmannen har etablert en tilfredsstillende interkontroll på overordnet nivå på området politisk. Videre har vi kartlagt og testet internkontrollen på samme området på et mer detaljert nivå. På detaljnivå har vi hatt fokus på kontrollaktiviteter og om disse bidrar til måloppnåelse på området.

Prosjektet har to problemstillinger:

1. Har rådmannen etablert tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå? (Kartlegging av internkontrollen på overordnet nivå)
2. Sikrer den etablerte internkontrollen for utredning og oppfølging av saker til politisk nivå at:
 - a. Saken er forsvarlig utredet
 - b. Vedtak er truffet i samsvar med lov og delegert myndighet
 - c. Vedtak blir iverksatt som forutsatt og innen rimelig tid

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot.

I dette prosjektet er kriteriene hentet fra:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Folkevalgt 2011-2015 i kommunene (KS)
- Stjørdal kommunes reglementer: Folkevalgtes arbeidsvilkår
- COSO-modellen

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 1, og presenteres punktvis under de enkelte problemstillingene.

Det er utarbeidet et kriteriesett til problemstillingen om internkontroll på overordnet nivå og et kriteriesett om internkontroll knyttet til utredning og oppfølging av saker til politiske organ.

Revisjonskriteriene til internkontroll på overordnet nivå er basert på COSO-rammeverket som består av fem hovedelementer: kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon og til sist oppdatering og implementering.

Revisjonskriteriene til internkontroll knyttet til utredning og oppfølging av saker til politisk organ er basert på kommunelovens bestemmelser, retningslinjer utarbeidet av KS og Stjørdal kommunes egen reglementer. Kriteriene omfatter systemer for registrering og forsvarlig utredning av saker,

oppfølging og iverksetting av saker, avklaring av politiske saker, tilbakemelding til politisk nivå og vedtak i kompetent organ.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Prosjektet er gjennomført i perioden april 2017 til januar 2018.

Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom metodene dokumentanalyse, intervju og spørreundersøkelse.

Intervju

Følgende er intervjuet i forbindelse med prosjektet:

- Rådmannen (i oppstartsmøte)
- Økonomisjef
- Etatsjef kultur
- Etatsjef oppvekst
- Etatsjef omsorg
- Etatsjef teknisk drift
- Leder organisasjonsenheten

Referat fra intervjuene er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle faktafeil og misforståelser.

Intervjuene ble gjennomført etter en intervjuguide, og informantene fikk på forhånd tilsendt stikkord for samtalen.

Nettbasert spørreundersøkelse

Vi ønsket å samle inn informasjon fra alle som arbeider med saksforberedelser til politisk nivå. Populasjonen ble derfor valgt til å være alle saksbehandlere i organisasjonen som ikke er etatsjefer. Epostadressene ble gjort tilgjengelig for revisor fra Stjørdal kommunes administrasjon. Spørreundersøkelsen ble sendt til respondenten på epost. Spørreundersøkelsen ble sendt til 99 personer, hvorav 62 svarte. Dette ga en total svarprosent på 63 prosent. Undersøkelsen er anonym.

Respondentene ble spurt om sin kjennskap til rutiner, opplæring, ansvar i organisasjonen, sakssystemer og rapportering.

I spørreundersøkelsen har vi også spurt om hva en sak til politisk nivå skal inneholde og hvordan en sak til politisk nivå skal utformes. Vi presiserer at innhold i en sak til politisk nivå skal tolkes som hvilke opplysninger som må presenteres, mens utforming av saken omhandler i hvilken rekkefølge informasjon presenteres.

Vi ønsket også å få fram politikernes syn på saker som legges fram til politisk behandling. Spørreundersøkelsen ble derfor sendt til ledere for politiske komiteer.

Dokumentgjennomgang

Referanselista viser hvilke skriftlige dokumenter vi har brukt som kilder. Den består av følgende litteratur:

- Litteratur om internkontroll
- Stjørdal kommunes delegasjonsreglement
- Stjørdal kommune: Folkevalgtes arbeidsvilkår
- Møteprotokoller 2017

Saksframlegg og protokoller 2017

Revisor har gjennomgått saksframlegg og protokoller² for 2017. For å kunne si noe om hvorvidt en sak er tilstrekkelig utredet, har vi lagt vekt på om saken har tilfredsstillende faktaopplysninger, økonomiske faktaopplysninger, presentasjon og vurdering av alternative løsninger og tydelige anbefalinger (forslag til vedtak).

Det kan være vanskelig for revisor å si noe om eksempelvis manglende faktaopplysninger i en sak. Det samme gjelder hvorvidt det burde vært presentert og vurdert alternativer i saken. Lovens begrep «tilfredsstillende opplyst» åpner for skjønn, og gjennomgangen vil derfor også kunne gjenspeile revisors skjønn. Diagrammene som presenteres i rapporten må derfor leses med dette som bakteppe.

Langt de fleste saker behandles i komiteer før de går videre til formannskapet og kommunestyret. Dette betyr at det i stor grad vil være de samme sakene som er med i de ulike statistikkene.

Statistikken har fire svarkategorier. Kategorien «ja» er brukt der kriteriet er vurdert oppfylt, og kategorien «nei» er brukt der kriteriet er vurdert ikke å være oppfylt. Kategorien «ikke aktuelt» er brukt i de tilfeller der saken er av en slik karakter at det eksempelvis ikke oppfattes som nødvendig å presentere alternative løsninger. Kategorien «blanke» er brukt i saker uten vedtak; eksempelvis godkjenning av protokoll.

Undersøkelse av saker

Vi har gjort noen stikkprøver av saker som er lagt fram til politisk behandling i 2017. I kapittel 3.6 hva gjelder kompetent organ, er utvalget satt til mellom 30 prosent og 40 prosent av de sakene som komiteene selv avgjør. Noen komiteer avgjør en større andel saker selv, men til gjengjeld er disse sakene av samme type, for eksempel spørsmål om konsesjoner.

Revisor har foretatt stikkprøver fra saker i kommunestyret for å teste om saker faktisk er iverksatt som forutsatt. Vi tester saker fra kommunestyret fordi langt de fleste saker som skal iverksettes

² Hentet fra kommunens hjemmeside

av Stjørdal kommunes administrasjon, endelig avgjøres i kommunestyret. Sakene som testes, er tilfeldig valgt ut blant saker som krever oppfølging.

Avgrensing

Arbeidsordre til administrasjonen kan bare gis av kommunestyret eller folkevalgte organer som kommunestyret har gitt slik fullmakt. Prosjektet er derfor avgrenset til oppfølging av politiske vedtak i kommunestyret, formannskapet, og de 3 hovedkomiteene i Stjørdal kommune. Administrative vedtak vedtatt etter delegasjonsreglement er ikke omfattet av dette prosjektet.

Statistikker er utarbeidet på bakgrunn av politiske saker fra 2017.

Stjørdal kommune inngår i Værnessamarbeidet, og enkelte rutiner og reglementer er felles for hele regionen (eksempelvis innenfor regnskap og lønn). Det pågår pr dato et arbeid for å få en klarere ansvarsfordeling mellom deltakerkommunene og Værnesregionen. Dette vil ikke bli berørt i denne rapporten.

Samlet vurdering av datagrunnlag og metode

Vi mener det har vært tilstrekkelig å intervju kommunens øverste ledelse (rådmann og etatsjefer) i kombinasjon med spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang. Informasjonen vi har samlet inn gjennom ulike metoder, peker i samme retning.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

2. Etablering av internkontroll

I dette kapitlet undersøker vi om rådmannen i Stjørdal kommune har etablert en tilfredsstillende internkontroll når det gjelder området politiske saker.

2.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventinger kommunens praksis måles opp mot. Kriteriene er utledet i vedlegg 1 i rapporten.

Vi har utledet følgende kriterier:

- Rådmannen må etablere et betryggende kontrollmiljø i kommunen
- Rådmannen må ha et system for gjennomføring av risikovurderinger på det aktuelle området
- Rådmannen må etablere kontrollaktiviteter gjennom reglementer, retningslinjer og rutiner
- Rådmannen må etablere et informasjonssystem som sikrer informasjonsflyt i organisasjonen
- Rådmannen må sikre løpende oppfølging og overvåking av kontrollsystemene

2.1.1 Kontrollmiljø

Internkontroll er ledelsens ansvar. Ledelsen har ansvar både for utforming, gjennomføring, oppfølging og vedlikehold av internkontrollen. COSO-rammeverket viser at det interne kontrollmiljøet har en gjennomgripende innvirkning på hele internkontrollsystemet. Hovedelementene som danner grunnlaget for å ivareta internkontrollen i hele organisasjonen omfatter organisasjonens integritet og etiske verdier, organisasjonsstruktur og ledelse, standarder, rutiner og prosesser samt personal – og arbeidsgiverpolitikk.

I intervju sier etatsjefene at internkontroll oppfattes som viktig og at et godt internkontrollsystem gir trygghet for at oppgavene utføres på riktig måte. Det er likevel en oppfatning på ledernivå i organisasjonen at det mangler en felles strategi for arbeidet med internkontroll, og det pekes på at kommunen ikke har en tydelig og ens oppfatning av hva internkontrollen skal være og hva den skal bidra til. Se også avsnitt 3.2.

I følge rådmannen har ikke Stjørdal kommune dokumentert målsetting for internkontrollen, men sier at den felles målsettingen er at vesentlig informasjon blir dokumentert, at saksbehandlingen bidrar til riktig ressursbruk, sørger for at innbyggerperspektivet ivaretas og at det er rask framdrift. Flere av etatsjefene bekrefter denne målsettingen i intervju.

Organisering

Det er rådmannen som har ansvaret for at kommunen har en betryggende internkontroll og at saker som legges fram til politisk nivå er forsvarlig utredet. Etatsleder er formelt delegert ansvar for saker til politisk nivå for sin etat og tilhørende enheter. Det varierer mellom enhetene om oppgaven er videredelegert til saksbehandler eller ikke. I Stjørdal kommunes håndbok for saksbehandling og arkiv går det fram at det i hovedsak er sentralt arkiv som oppretter saker i sak/arkivsystemet³, og har ansvar for kvalitetskontroll av alle registreringer og bruk av sak/arkivsystemet Ephorte.

Kvalitetskontroll av saker er lagt til enhetsledere, etatsleder og rådmann.

Det framgår av dokumentet «Folkevalgtes arbeidsvilkår» punkt 2.1 at det skal utarbeides klare retningslinjer for hva som er politisk og hva som er administrativt ansvarsområde. Revisor har fått tilbakemelding på at man ikke er kjent med at det finnes slike retningslinjer⁴, og i henhold til verifiserte intervjuer mener ikke alle etatsledere at Stjørdal kommune har en tydelig organisering og ansvarsfordeling (se også kapittel 4).

Styringsmodell

Kommunens administrative organisering er vist i organisasjonskartet⁵. Kommunen har stabsfunksjon (økonomi), etater og enheter. Etat omsorg ble omorganisert fra enhets- til virksomhetsstruktur fra 01. januar 2016. Stjørdal kommune deltar i flere interkommunale samarbeid gjennom Værnesregionen. Dette gjelder eksempelvis IKT, barnevern, PPT og NAV.

Rådmannen sier i intervju at balansert målstyring er vedtatt for Stjørdal kommune, men at systemet ikke er tatt i bruk.

Lederavtaler er et viktig styringsverktøy for å iverksette vedtatte mål og strategier for lederutvikling og kommunal tjenesteproduksjon. Det er utarbeidet årlig resultat- og utviklingsplan (lederavtale) for rådmannen i Stjørdal kommune. Her framgår fastsatte hovedmål og særlig prioriterte mål for 2017 med tilhørende måleindikatorer. Et av de særlig prioriterte målene for 2017 er å evaluere internkontrollen og internrutinene for oppfølging og implementering av politiske vedtak. Innen etat omsorg benyttes det virksomhetsbrev med mål og forventninger for virksomhetslederne. De øvrige etatene har ikke lederavtaler⁶.

Kommunen utarbeider hvert år et årshjul (se figur 1) som viser når plandokumentene skal behandles. Årshjulet blir politisk vedtatt.

³ Noen saksbehandlere innenfor skole og barnehage har anledning til dette for å effektiviseres saksbehandlingen

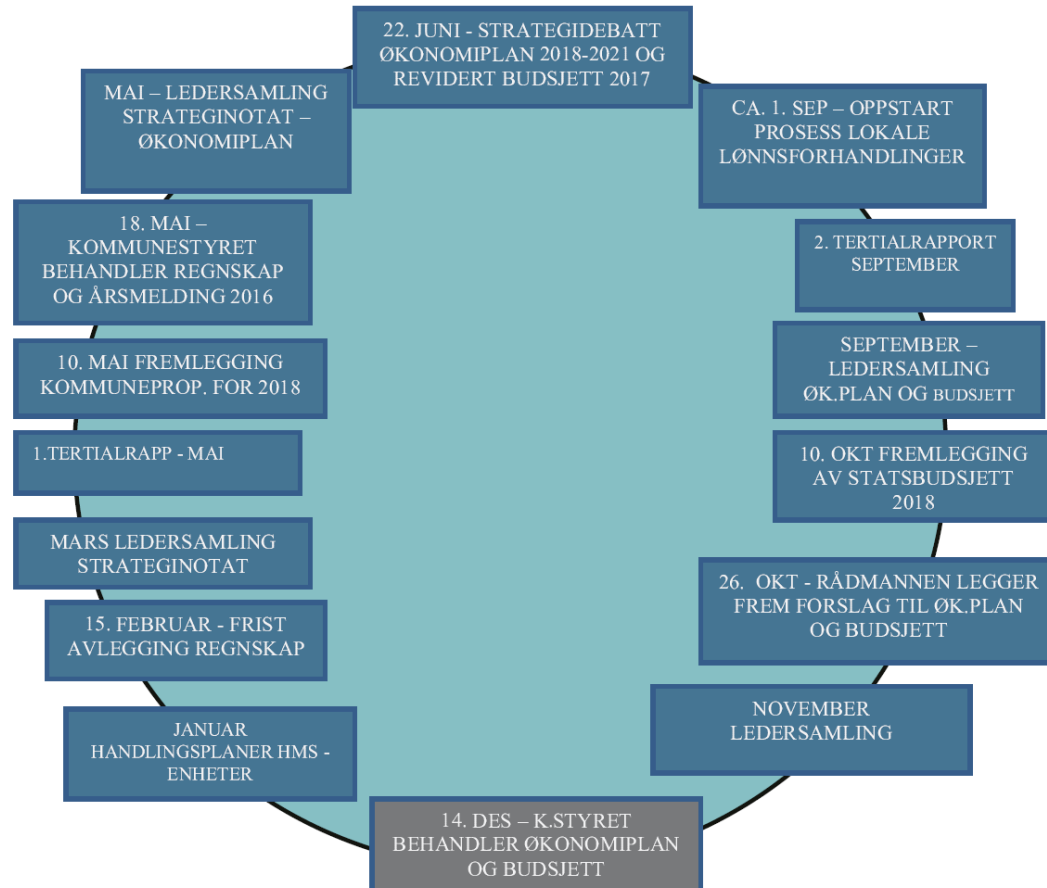
⁴ Korrespondanse med kontaktperson januar 2018.

⁵ Blant annet presentert i Årsrapport 2016

⁶ Lederavtaler med de enkelte i rådmannens ledergruppe er pt under utforming

Figur 1 Rådmannens årshjul 2017

Rådmannens årshjul 2017:



4

Rapportering

Rådmannen sier i forbindelse med målsetting for internkontrollen at det er også en målsetting å ha fokus på rapportering.

Økonomiske målsettinger formidles gjennom budsjett og økonomiplaner, og enhetene rapporterer tilbake til rådmannen og politisk nivå pr tertial. Økonomirapport inklusiv finans- og sykefraværsrapport legges fram hvert tertial (siste gang november 2017 sak 83/17). Rapport kommunale byggeprosjekt ble siste gang lagt fram til politisk nivå (formannskapet) oktober 2017. I følge rådmannen rapporterer enhetene til rådmannen to ganger pr år når det gjelder framdrift/oppfølging av saker, og det rapporteres årlig til politisk nivå, vanligvis i forbindelse med økonomisak i november. Sak vedrørende ikke gjennomførte kommunestyrevedtak ble siste gang lagt fram i 2016.

Ordfører og rådmann har ukentlige arbeidsmøter. Den praktiske oppfølgingen av saker skjer i arbeidsmøtene, men det skrives ikke referat. Rådmannen sier at den muntlige informasjonen i disse møtene bidrar til at organisasjonen har fokus på oppfølging av saker, og at det samtidig gjøres en del avklaringer i enkeltsaker.

I kommuneloven § 48 nr 5⁷ stilles det krav om rapportering om internkontroll i årsberetningen. Kravet innebærer at det skal redegjøres for planlagte og iverksatte tiltak for å sikre betryggende kontroll. I Stjørdal kommunes årsmelding finner vi enkelte eksempler på slike redegjørelser: «Stjørdal kommune har ca 60 ledere. I 2016 ble en del av lederutviklingen satt på vent av ulike årsaker. Ledere på alle nivå har behov for opplæring og utvikling, og dette må ha stort fokus i årene som kommer».

Plandokumenter

De viktigste plandokumentene i Stjørdal kommune er overordnede strategi – og handlingsplaner (eksempelvis Notat til kommunestyrets strategidebatt), kommuneplan, arkivplan, økonomiplan, budsjett, regnskap og årsmelding.

Sektorovergripende reglementer

Stjørdal kommune sine reglementer, retningslinjer og rutiner er tilgjengelig på kommunens intranett («Innsida»). Noen viktige sektorovergripende reglementer som inngår som en del av rådmannens internkontroll er:

- økonomireglement (sist vedtatt januar 2017)
- delegeringsreglement datert 09.01.2015
- regler for varsling av kritikkverdige forhold vedtatt 16.06.2011
- folkevalgtes arbeidsvilkår (versjon tilgjengelig på kommunens internettside er sist oppdatert 29.01.2016)
- etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Stjørdal kommune (vedtatt 18.06.2009 sak 51/09).

Stjørdal kommunes etiske retningslinjer skal bidra til bevisstgjøring og oppføre til etisk skjønn, blant annet i forhold til å bruke myndighet med varsomhet og forstand og opptre redelig og ærlig. Rådmannen sier at de ansatte er kjent med at kommunen har et etisk reglement, men at dette ikke blir brukt til eksemplvis dilemmatrening, det er ikke tema på fellessamlinger etc.

Opplæring og kompetanse

Et sentralt element når vi snakker om internkontroll, er at organisasjonen (her Stjørdal kommune) legger vekt på å rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere. Stjørdal kommune har en rekrutteringsstrategi, og denne rekrutteringsstrategien har seks fokusområder. Det framgår av strategien at Stjørdal kommune skal rekruttere personell med riktig kompetanse til rett tid, kjennetegnes av godt lederskap, innovativt miljø, utviklingsorientert personalpolitikk, ha en aktiv

⁷ Endret 17.12.2012

og målrettet profilering og arbeide aktivt, samt arbeide målrettet og innovativt for å utnytte teknologi, arbeidskraftreserver og alternative arbeidsmarked som et ledd i å sikre tilstrekkelig tilgang på kompetanse i framtida.

Etatsjefene sier at ansatte ofte er med på utforming av reglementer, og at dette gjør at de har kjennskap til internkontrollen. Revisors undersøkelse viser at ikke alle er kjent med at kommunen har rutiner (kontrolltiltak) på området.

I intervju sier etatsledere at det gis opplæring, men flere peker på at opplæringen oppfattes å være noe mangelfull. Revisor har fått opplyst at opplæringen i stor grad omfatter bruk av sak- og arkivsystemet Ephorte og ikke hva en politisk sak skal inneholde.

Spørreundersøkelsen viser at 63 prosent av de som har svart, sier de har fått opplæring i hvordan en sak til politisk nivå skal utformes. I intervju kommer det fram at det er ulik oppfatning når det gjelder spørsmålet om Stjørdal kommune har tilstrekkelig saksbehandlerkompetanse.

2.1.2 Vurdering: kontrollmiljø

Et godt kontrollmiljø kjennetegnes av en organisasjonsstruktur med klar fordeling av myndighet og ansvar og en felles kultur, dvs. felles forståelse av hvilken atferd som er ønskelig eller riktig i organisasjonen. Å etablere et betryggende kontrollmiljø kan omformuleres til å ha disse faktorene på plass.

Undersøkelser som er gjort viser en positiv holdning til internkontroll, men at kommunen ikke har dokumentert en felles målsetting og en felles strategi for internkontroll på området. Revisor mener at dette er en svakhet i kontrollmiljøet.

Organisasjonskartet, delegert myndighet og reglementer bidrar sammen med sektorovergripende reglementer og plandokumenter til fordeling av myndighet og ansvar. Funn i datamaterialet viser at organisering og ansvarsfordeling likevel ikke fullt ut oppfattes som tydelig. Revisor mener at en oppfattet uklar ansvarsfordeling er en svakhet i kontrollmiljøet.

Stjørdal kommune har ikke tatt i bruk styringsmodeller (balansert målstyring), men benytter i noen grad lederavtaler og virksomhetsbrev. I tillegg har kommunen et politisk vedtatt årshjul som blant annet omfatter rapportering. Gjennomgangen viser at det rapporteres i henhold til årshjulet. Gjennomgangen viser også at det rapporteres ut over det som er vedtatt i årshjulet. Videre finner vi eksempel på at det ikke blir rapportert som beskrevet.

Opplæring er en viktig faktor for å etablere felles forståelse, men det er revisors inntrykk at opplæringen oppfattes å være noe mangelfull. Dette er en svakhet for kontrollmiljøet. Det er også en svakhet at ikke alle er kjent med kommunens rutiner på området. Det er positivt at Stjørdal kommune har en tydelig rekrutteringsstrategi.

Revisor vurderer at Stjørdal kommune har på plass hovedelementer som kjennetegner et godt kontrollmiljø, men at det etablerte kontrollmiljøet har enkelte svakheter og kan styrkes ytterligere gjennom bevisstgjøring og opplæring.

2.2 Rådmannens risikovurdering

Risiko kan defineres som sannsynligheten for at det inntreffer en hendelse som påvirker muligheten til måloppnåelse (på et område). Å vurdere risiko er en kontinuerlig prosess og hensikten er å finne og vurdere risikoer knyttet til måloppnåelse på ulike nivåer i organisasjonen. Risikovurderingen gir grunnlag for hvordan risikoer skal håndteres.

Kommunen har ikke gjennomført ROS-analyser i forbindelse med utforming av politiske saker. Rådmannen mener likevel at ansatte har fokus på hva som kan gå galt og at det anvendes sunn fornuft.

Eksempler på risiki når det gjelder politiske saker kan være at:

- Politiske signaler blir ikke fanget opp og koblet til saken
- Vesentlige opplysninger ikke blir tatt med
- Relevant dokumentasjon mangler
- Brev/telefoniske henvendelser ikke blir dokumentert
- Innbyggerperspektivet ikke blir ivaretatt godt nok
- Deler av saksbehandling skjer på epost, og at dette ikke blir presentert i saken som legges fram for politisk nivå.

Rådmannen mener at lovkravet (kommuneloven § 23) om at saker skal være «tilstrekkelig opplyst» er ivaretatt, og sier videre at det viktigste elementet er at man er tydelig på premissene som vedtaket fattes på bakgrunn av. Etatsjefene bekrefter at risikoen for at en sak ikke er tilstrekkelig opplyst alltid vil kunne være tilstede, og at det å redusere denne risikoen alltid har fokus i forbindelse med saksforberedelser.

2.2.1 Vurdering: risikoanalyse

Stjørdal kommune har ikke gjennomført risikovurdering på området. Å ha fokus på å redusere risiko tilfredsstillende etter revisors vurdering ikke kravet om å ha et system for gjennomføring av risikovurderinger på det aktuelle området.

2.3 Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter er tiltak, prosedyrer og arbeidsformer som utføres for å ivareta internkontrollen. Kontrollaktiviteter skal ikke iverksettes vilkårlig, men velges ut fra den risikoen de skal redusere og hva som er akseptabel risiko. Videre er det viktig med formalisering av kontrollen; herunder at uformell kontroll formaliseres og at det finnes gode dokumentasjonsrutiner.

I følge kommunens arkivplan⁸ (sist godkjent av rådmannen oktober 2017) skal all saksbehandling skal skje i kommunens sak/arkivsystem. Absolutt ingen kommunale dokumenter skal lagres i personlige filer/mapper.

Stjørdal kommunes håndbok for saksbehandling og arkiv omfatter rutiner for kvalitetskontroll, saksbehandlingsregler, restansekontroll, registreringsregler/rutiner, og rutiner for utvalg og møtebehandling. Her heter det at «det blir lagt ut nye rutiner ved behov og revisjoner fortløpende ...».

Rutinen «Brukerveiledning kvalitetskontroll» beskriver hvilke kontrolltiltak som skal gjøres i forbindelse med reserverte saker (saker som er opprettet av andre enn sentralt arkiv). Slike kontrolltiltak er eksempelvis kontroll av mappetype og tilgangskode. «Veileder for saksbehandlere – Stjørdal kommune» (sist oppdatert oktober 2017) er en enkel, generell veileder i utredning av saker til politisk behandling og saker til administrativ behandling, og gir blant annet instruksjoner om innholdet i og utformingen av sakene som skal legges fram. I Folkevalgtes arbeidsvilkår heter det at sakspapirene skal redigeres slik at forslaget til innstilling/vedtak kommer først. Revisors gjennomgang av sakspapirer viser at forslag til innstilling/vedtak kommer først.

I henhold til mal i Ephorte skal en sak inneholde saksopplysninger, vurderinger, eventuelle vedlegg, henvisning til ikke vedlagte saksdokumenter samt rådmannens forslag til vedtak/innstilling. Enkelte saksbehandlere har utarbeidet egne sjekklister som sikrer at saken inneholder de vedleggene som skal være med, at saksframlegget er korrekt satt opp og er uten mangler, og at malen i Ephorte er fulgt. Rutiner for hvordan en sak skal registreres i Ephorte er tilgjengelig på Innsida (kommunens intranett).

Spørreundersøkelsen viser at 57 prosent av de ansatte sier at Stjørdal kommune har utarbeidet skriftlige rutiner for hvordan en sak til politisk nivå skal utformes, og at 86 prosent av de som mener at kommunen har slike rutiner også mener at rutineene er tilgjengelig for alle ansatte. 79 prosent sier at de alltid eller ofte etterlever rutineene for hvordan en sak til politisk nivå skal utformes. Rutiner for restansekontroll skal sikre at henvendelser besvares og/eller avskrives.

Alle saker til politisk behandling skal godkjennes av enhetsleder, etatsjef og rådmann. Rådmannen forklarer i intervju at dette betyr at en sak er gjennomgått og godkjent av to personer før den legges fram for politisk nivå. Godkjenningen (signeringen) gjøres elektronisk i Ephorte. Beskrivelsen som våre respondenter gir av hvilke kontrollaktiviteter som gjennomføres i forbindelse med kvalitetssikring av politiske saker, bekrefter denne rutinen. Frister for når en sak skal være ferdig skrevet og når saker skal oversendes for godkjenning er knyttet til den vedtatte politiske møtekalenderen.

⁸ Arkivplan.no: <http://stjordal.arkivplan.no/content/view/full/182599>

Etatsjefene sier i intervju at det i liten grad finnes skriftlige rutiner når det gjelder hvilken informasjon saker som skal legges fram til politisk nivå skal inneholde. I intervju sier rådmannen at det i dag ikke er en klar rutine for oppfølging av saker; heller ikke for de ansatte i administrasjonen som møter i politiske møter. Enkelte ansatte har på eget initiativ utarbeidet systemer for eget bruk. I kapittel 3 kartlegges og testes kontrollaktivitetene på et mer detaljert nivå.

Enkelte etatsledere sier i intervju at siden svært mye i forhold til oppgaven med å legge fram sak til politisk nivå er regulert i lovverket, kan arbeidet med rutinebeskrivelser til en viss grad oppleves som unødvendig.

2.3.1 Vurdering: kontrollaktiviteter

Rådmannen skal etablere kontrollaktiviteter gjennom reglementer, retningslinjer og rutiner, og revisor mener at Stjørdal kommune oppfyller dette kravet. Så lenge det ikke er gjennomført ROS-analyser på området, kan ikke revisor slå fast at kontrollaktivitetene er valgt ut fra den risikoen den skal redusere og hva som er akseptabel risiko. Revisor mener at rutiner er dokumentert og dermed formalisert, men det er likevel forbedringspotensial når det gjelder ansattes kjennskap til rutineene. Det er ikke dokumentert at de etablerte kontrollrutinene etterleves, men revisors gjennomgang tyder på at rutiner blir etterlevd.

2.4 Informasjon og kommunikasjon

God internkontroll krever at alle medarbeidere på alle nivå i virksomheten er gjort kjent med og har forstått hvilket ansvar de har og hva de skal gjøre. Informasjon må være tilgjengelig og dokumentert. Eksempel på dokumentasjon kan være rutinebeskrivelser eller skjemaer.

Det framgår av kapittel 2.3 at reglementer, retningslinjer og rutiner ligger på kommunens intranett og at disse blir oppdatert. 57 prosent av alle ansatte mener Stjørdal kommune har skriftlige rutiner når det gjelder saker til politisk nivå og 86 prosent av disse mener at rutineene er tilgjengelig for alle ansatte.

I intervju kommer det fram at både rådmannens ledersamlinger og rådmannens ledergruppe er sentrale blant annet når det gjelder informasjon om nye rutiner/reglementer. Rådmannen sier at internkontrollen tas opp både direkte og indirekte i rådmannens ledergruppe, og gjerne i forbindelse med enkeltsaker. Revisor har fått framlagt eksempel på møtereferat⁹. Det framgår av møtereferatet at det eksempelvis er diskutert hvordan en konkret sak skal håndteres for å sikre korrekt behandling.

I følge rådmannen er oppfølging av internkontrollen delegert til etatsleder, og etatslederne sier at informasjon som er gitt fra rådmannsnivået videreføres i etatsmøter og driftsmøter. De fleste etatene har fast møtestruktur, men det varierer hvorvidt det skrives referat fra disse møtene.

⁹ Møte 9/1-17

2.4.1 Vurdering: informasjon og kommunikasjon

God kommunikasjon og informasjonsflyt mellom rådmann og etater/virksomheter er sentralt for et godt internkontrollsystem. Kommunens rutiner er tilgjengelige og oppdatert på intranett, og revisor vurderer derfor at det er etablert et informasjonssystem og at informasjonen er tilgjengelig og dokumentert. Interne møter kan etter revisors vurdering være et informasjonssystem, men mangel på møtereferater er en svakhet. Det samme gjelder manglende kjennskap til rutinene.

2.5 Oppdatering og implementering av internkontrollen

Rådmannen må foreta løpende oppfølging (kontroller) for å finne ut om internkontrollsystemene er til stede og fungerer på virksomhetene. Det er viktig at mangler og svakheter i internkontrollen kommuniseres til rådmannen og at det gis tilbakemeldinger til enhetene. COSO-modellen peker på at gjennomføring av risikovurderinger vil lette oppfølgingsarbeidet.

Revisor har fått opplyst i intervju at det er store variasjoner i organisasjonen når det gjelder implementering av internkontrollen og at det er rom for forbedringer. Det er blant annet en oppfatning av at kvalitetssystemet ikke blir brukt riktig, og at det ikke er en felles forståelse i organisasjonen om hva som er det faktiske avviket og hva som er årsaken til avviket. Det er mulig både å melde og behandle avvik i systemet.

Revisor har fått tilgang til en rapport «Evaluering av kvalitetssystemet i Værnesregionen»¹⁰. Det framgår av rapporten at innføringen, driften og utviklingen av det eksisterende Kvalitetssystemet i Værnesregionen ikke har vært en suksess; hovedsakelig fordi det ikke ble definert en klar målsetting med systemet. Rapportens anbefaling er blant annet at kvalitetssystemet må være i bruk på alle enheter og på alle bruksområder, og at innholdet er oppdatert til enhver tid.

Rådmannen sier at det er stående ordre at avvik skal meldes umiddelbart, og at avviket skal meldes tjenesteveg. Etatsjefene bekrefter i intervju at det er kultur for å rapportere umiddelbart dersom det oppdages mangler i internkontrollen. Videre sier rådmannen at en konsekvens av at oppfølging av internkontrollen er delegert til etatsleder er at rådmannen ikke skal ha kjennskap til en sak før det er et avvik. Det understrekes at i tilfeller der det avdekkes et avvik, er rådmannen opptatt av å rette opp forholdet så fort som mulig.

Rutiner og reglementer legges ut på Innsida (se kapittel 2.3). Alle ansatte har tilgang til Innsida, og revisor finner at flere dokumenter er oppdatert i den senere tid. I følge etatsjefene legges ikke alle rutiner ut på Innsida (kommunens intranett), og det er heller ikke alle ansatte som bruker Innsida aktivt.

Saksbehandlere og enhetsledere deltar i stor grad i arbeidet med å utvikle ulike reglementer, og særlig gjelder dette økonomireglement og delegasjonsreglement. Etatsledere mener at ansatte også på denne måten blir kjent med gjeldende rutiner og reglementer. Det er etatsledernes ansvar å videreformidle rutiner og regelverk til enhetsledere innenfor sitt ansvarsområde.

¹⁰ Rapporten er ikke behandlet politisk

Etatsjefene peker på at rådmannens ledergruppe er arena for diskusjon av prinsipielle saker; eksempelvis tas det opp hva som ligger i begrepet «godt nok opplyst». Ledergruppa har ifølge etatsjefene møte to ganger pr uke. Rådmannens ledergruppe er også arena for informasjonsoverføring fra rådmannen til etatsjefer. Det er etatsjefens ansvar å videreformidle informasjonen i sin etat.

2.5.1 Vurdering: oppdatering og implementering av internkontrollen

Rådmannen må sikre løpende oppfølging og overvåking av kontrollsystemene. Ledelsen skal aktivt overvåke hvordan den interne kontrollen fungerer. Ulik bruk, ulik oppfatning av hva som er riktig bruk, og ulik grad av implementering av kvalitetssystemet gjør det, etter revisors vurdering, vanskelig å aktivt følge med på hvordan internkontrollen fungerer.

En kultur for umiddelbar rapportering til ledelsen dersom internkontrollen ikke fungerer, vil etter revisors vurdering kunne bidra positivt til oppfølging av internkontrollen. Det er revisors vurdering at hvis alle ansatte benytter Innsida aktivt, vil dette bidra til oppdatering og implementering av internkontrollen. Det samme gjelder ledermøter og avdelingsmøter.

2.6 Konklusjon

På bakgrunn av våre vurderinger, konkluderer vi med at rådmannens etablerte internkontroll på overordnet nivå har enkelte svakheter. Svakheterne er knyttet til kontrollmiljø, ROS-analyse og implementering av internkontrollen.

3. Kartlegging og testing av rådmannens internkontroll – politisk nivå

I dette kapitlet undersøker vi om rådmannen har etablert internkontroll (kontrollaktiviteter) når det gjelder utredning og oppfølging av saker til politiske organer, og om internkontrollen etterlevs på en slik måte at:

- a. *Saken er forsvarlig utredet*
- b. *Vedtak er truffet i samsvar med lov og delegert myndighet*
- c. *Vedtak blir iverksatt som forutsatt og innen rimelig tid*

Kontrollaktiviteter kan defineres som den praktiske delen av internkontrollen (se avsnitt 2.3). Internkontrollen, og dermed kontrollaktivitetene, skal bidra til at saker som legges fram til politisk nivå er forsvarlig utredet, at politiske vedtak blir fulgt opp og iverksatt innen rimelig tid, og at det rapporteres tilbake til politisk nivå. Vi ønsker svar på om Stjørdal kommune har system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske saker blir forsvarlig utredet, fulgt opp og iverksatt.

3.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventinger kommunens praksis måles opp mot. Kriteriene er utledet i vedlegg 1 i rapporten.

Vi har utledet følgende kriterier:

- Det skal være etablert et system for registrering av politiske vedtak, og for at alle politiske saker skal være forsvarlig utredet
- Det skal være etablert et system for å ha oversikt over status for oppfølging eller iverksetting av politiske vedtak, og alle vedtak skal gjennomføres som forutsatt.
- Vedtak skal iverksettes innen rimelig tid
- Det skal være rutiner for å avklare politiske vedtak hvis noe er uklart
- Det skal være rutiner for tilbakemelding til politisk nivå
 - ved hendelser som påvirker iverksetting/oppfølging av vedtakene
 - når vedtaket er gjennomført
- Alle vedtak skal fattes av kompetent organ

Stjørdal kommune er politiske organisert med kommunestyre, kontrollutvalg, formannskap og administrasjonsutvalg, komité levekår, komité plan og komité kultur, næring og miljø.

Formannskapet, komiteer og administrasjonsutvalget utfører ifølge reglementet for politiske organer¹¹ gjøremål lovgivningen legger til dem, avgjør saker kommunestyret har gitt fullmakt til å avgjøre jfr. reglement. Politiske organ gir innstilling i saker der de selv ikke er tillagt avgjørelsesmyndighet.

Stjørdal kommune er administrativt organisert med etat oppvekst, etat omsorg, etat kultur og etat teknisk drift, i tillegg til organisasjonsenheten og økonomi. Rådmannen er øverst administrative myndighet.

3.2 System for registrering og forsvarlig utredning av politiske saker

Stjørdal kommune benytter sak/arkivsystemet Ephorte. Det er sentralt arkiv som oppretter saker i Ephorte. Tema for saken er bestemmende både for tilordning av saksbehandler og hvilket utvalg som skal behandle saken. Saker som har tilknytning til tidligere saker, knyttes sammen med disse. Alle saker følger denne prosedyren.

Etatsjefen har anledning til å følge med på nye saker som kommer inn på egen enhet.

Det foreligger mal for hvordan en sak som legges fram til politisk nivå skal utformes, og det er rutiner for hvordan saken skal registreres i Ephorte (se avsnitt 2.3). Spørreundersøkelsen viser at 75 prosent sier at Stjørdal kommune har rutiner for registrering av saker i saksbehandlingssystemet. Av disse er det 79 prosent som mener at rutinene er tilgjengelig for alle ansatte. Revisor har også spurt ansatte om de etterlever rutinene. Her viser tall fra undersøkelsen av 61 prosent sier at de alltid etterlever rutinene, mens 26 prosent sier de ofte etterlever rutinene. 8 prosent sier de noen ganger etterlever rutinene.

Kommunen fastsetter årlig politisk møtekalender for politiske utvalg. Oversikten er tilgjengelig på kommunens internettside¹². I følge Håndbok for politikere Stjørdal kommune har innkalling som regel en tidsfrist på 6 dager for kommunestyret og formannskapet, og en uke for komiteene, når ikke annen frist følger av lov. Innkalling med saksdokumenter sendes hvert medlem i de politiske utvalgene.

Saker som behandles i de ulike politiske organ er tilgjengelig via Stjørdal kommunes hjemmeside. Revisor har kartlagt at både saksframlegg og møteprotokoller er tilgjengelige på hjemmesiden.

Forsvarlig utredning av politiske saker

I kommunelovens § 23 heter det at en sak skal være tilstrekkelig opplyst. Begrepene forsvarlig utredet og tilstrekkelig opplyst brukes om hverandre; men betyr det samme.

¹¹ Reglement for kommunestyre, formannskap, komiteer og administrasjonsutvalg, reglement og mandat for bygg og eiendom, reglement for kontrollkomiteen, folkevalgtes innsynsrett vedtatt k-sak 3/97 justert k-sak 96/98

¹²<https://www.stjordal.kommune.no/saksdokumenter/PublishingImages/Politisk%20m%c3%b8tek alender%202017.pdf>

Administrasjonen trekker fram følgende når de skal definere innholdet i begrepet tilstrekkelig opplyst:

- Saken skal være objektivt framstilt
- Alle sider i saken skal være belyst; både økonomi og konsekvenser på kort og lang sikt
- Saken skal bygge på fagkunnskap og faglige vurderinger
- Saken skal være forståelig for vanlige mennesker både når det gjelder innhold og språk
- At vedtak kan fattes på bakgrunn av de opplysningene som er gitt

Politikerne trekker fram følgende når de skal definere innholdet i begrepet tilstrekkelig opplyst:

- Alle sider av saken (faglige, juridiske, økonomiske) er berørt og drøftet
- All relevant informasjon er presentert
- Tilstrekkelig informasjon til at vedtak kan fattes

Dokumentene «Brukerveiledning kvalitetskontroll» og «Veileder for saksbehandlere – Stjørdal kommune» er eksempler på rutiner på området (se avsnitt 2.3).

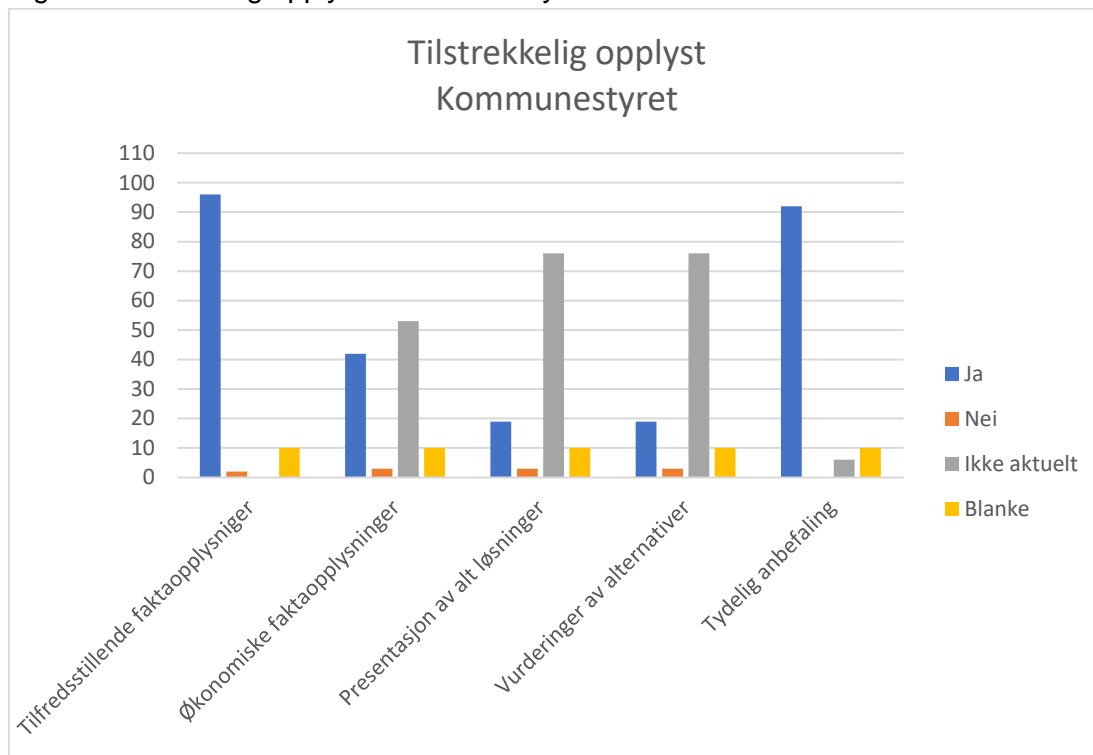
Spørreundersøkelsen viser at 82 prosent av politikerne som har svart sier at dersom saken ikke er tilstrekkelig opplyst, blir saken utsatt og administrasjonen blir bedt om å utarbeide nytt saksframlegg til neste møtet. Dette for at kravet om at en sak skal være tilstrekkelig opplyst skal være ivaretatt. 73 prosent av politikerne som har svart på spørreundersøkelsen sier at de sjelden opplever at en sak ikke er tilstrekkelig opplyst. 9 prosent sier at de ofte opplever at en sak ikke oppfyller kravet, og 18 prosent sier at de nokså ofte opplever saker som ikke er tilstrekkelig opplyst. Administrasjonen har en oppfatning av at politikerne mener de får tilstrekkelig informasjon.

Revisor har gjennomgått saksframlegg og protokoller¹³ for 2017. For å kunne si noe om hvorvidt en sak er tilstrekkelig utredet, har vi lagt vekt på om saken har tilfredsstillende faktaopplysninger, økonomiske faktaopplysninger, presentasjon og vurdering av alternative løsninger og tydelige anbefalinger (forslag til vedtak). Vi har brukt svaralternativer ja, nei, blanke og ikke aktuelt. Svaralternativ nei er brukt i saker der de enkelte faktorene burde ha kommet tydeligere fram. Begrepet blanke er brukt for å fange opp eksempelvis saksnummer som inneholder sak om godkjenning av protokoll.

Langt de fleste saker behandles i komiteer før de går videre til formannskapet og kommunestyret. Dette betyr at det i stor grad vil være de samme sakene som er med i de ulike statistikkene.

¹³ Hentet fra kommunens hjemmeside

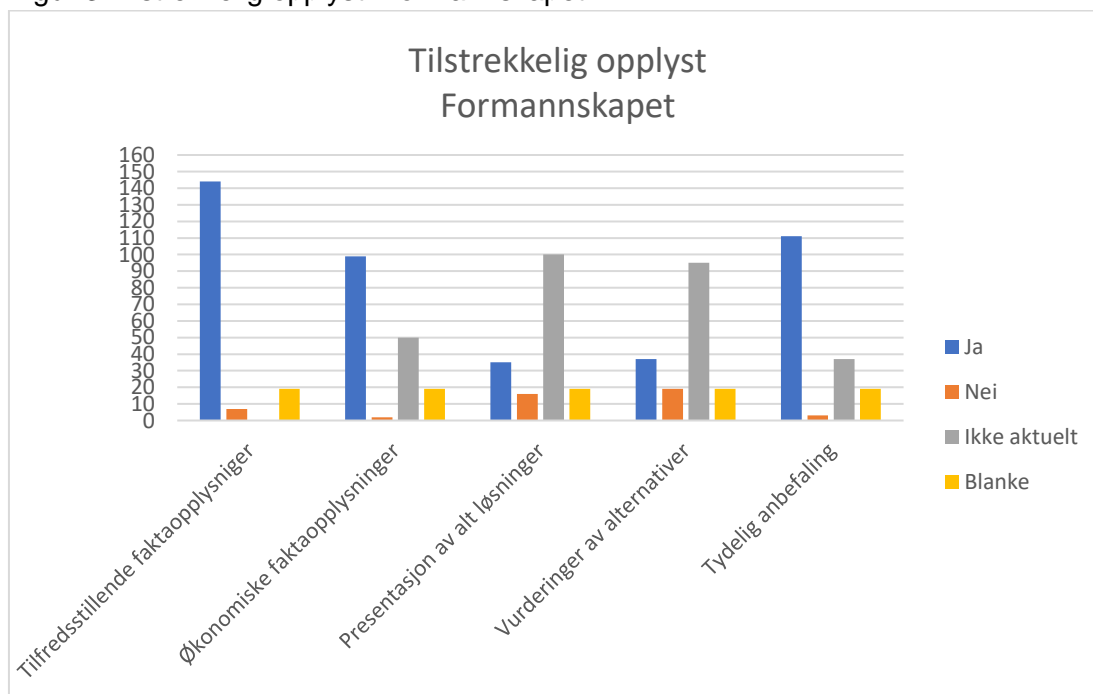
Figur 2 Tilstrekkelig opplyst - kommunestyret



N=108

Figur 3 viser at et stort flertall av sakene oppfattes å ha tilfredsstillende faktaopplysninger og har en tydelig anbefaling. Diagrammet viser også at det er få sakser som oppfattes som utilstrekkelig opplyst.

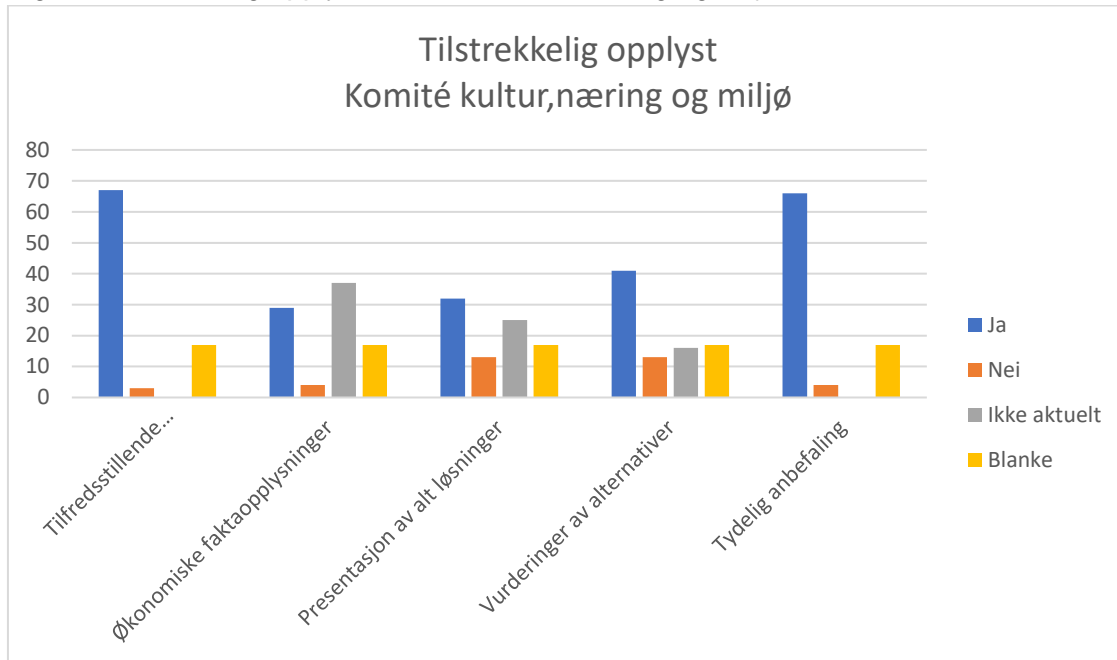
Figur 3 Tilstrekkelig opplyst - formannskapet



N=170

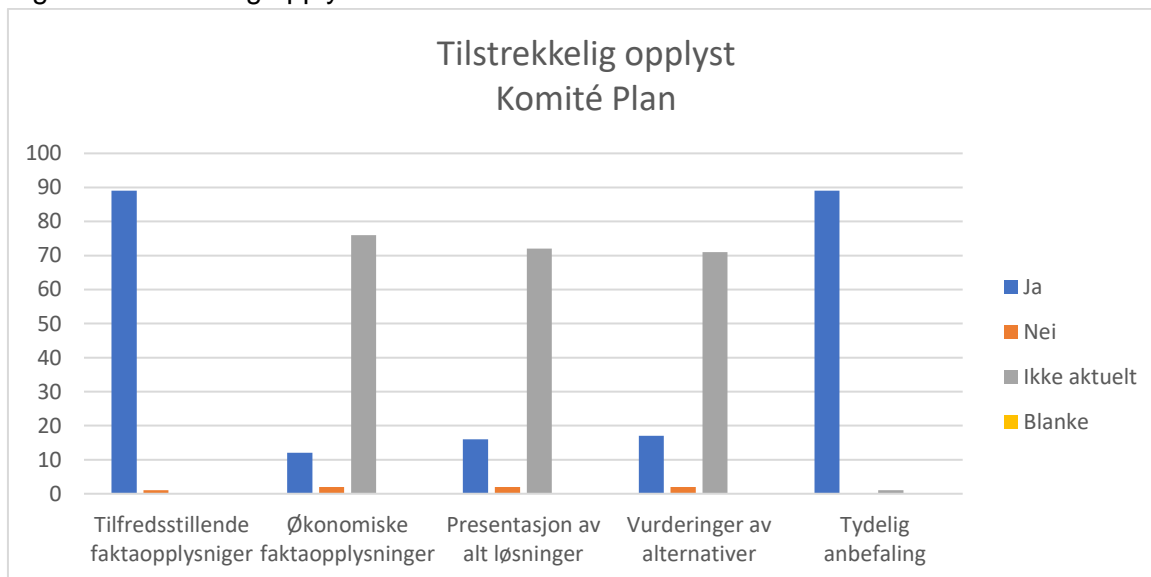
Figur 4 viser saker behandlet i formannskapet og viser samme trend som figur 3. Vi ser at det er et høyere antall saker der faktorer som bidrar til tilfredsstillende faktaopplysninger, ikke er vektlagt godt nok, og det er flere saker der det ikke er aktuelt med tydelig anbefaling. Dette kan forklares med at formannskapet har behandlet flere, og andre typer saker enn kommunestyret.

Figur 4 Tilstrekkelig opplyst – komité kultur, næring og miljø



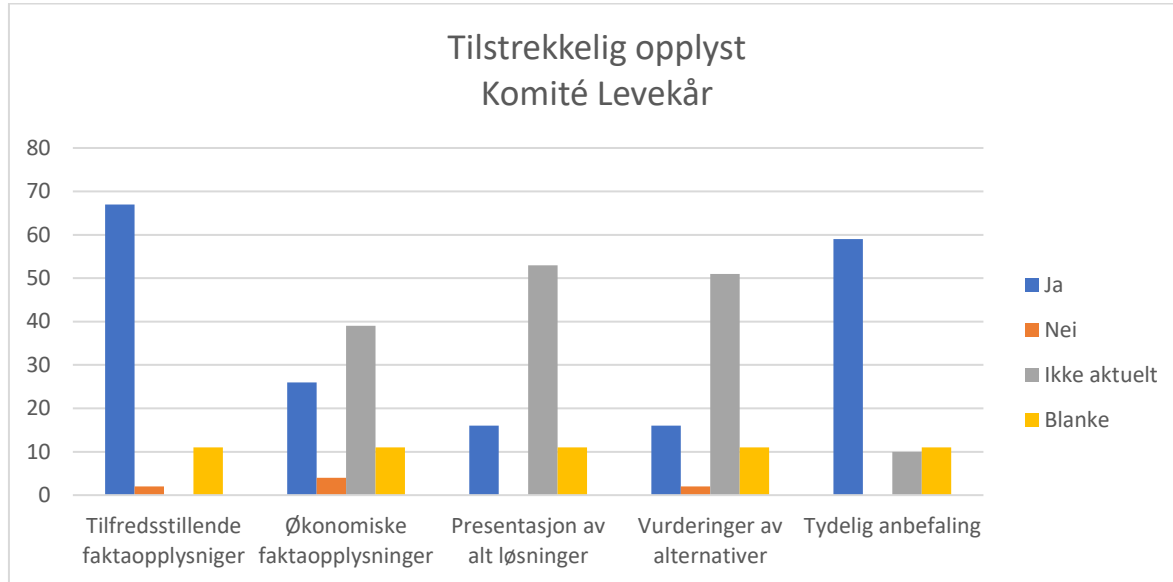
N=87

Figur 5 Tilstrekkelig opplyst – komité Plan



N=90

Figur 6 Tilstrekkelig opplyst komité Levekår



N=80

Figur 5, 6 og 7 viser at revisor også når det gjelder komiteene oppfatter at de fleste sakene har tilstrekkelig faktaopplysninger. Vi finner at det i komite kultur, næring og miljø er flest saker der faktorer som bidrar til tilfredsstillende faktaopplysninger, oppfattes ikke å være vektlagt godt nok. Omtrent alle saker oppfattes å ha tydelig anbefaling.

Revisor vil minne om at begrepet «tilstrekkelig opplyst» gir rom for skjønn.

3.2.1 Vurdering: registrering og forsvarlig utredning av politiske saker

Det er revisors vurdering at det er etablert et system for registrering av politiske saker. Systemet omfatter både programvare, rutiner for registrering, utforming og utsendelse av saker, og er dermed en del av kommunens kontrollaktiviteter. Kontrollaktiviteten er på denne måten formalisert, og revisors gjennomgang viser at saker som legges fram til politisk behandling er registrert i Ephorte.

Det er videre revisors vurdering at saker som legges fram til politisk behandling i stor grad er forsvarlig utredet. Det er også etablert kontrollaktiviteter som bidrar til å sikre at sakene er forsvarlig utredet. Både administrasjonen og politisk nivå mener at saker som legges fram til politisk nivå er forsvarlig utredet.

3.3 Oppfølging og iverksetting av politiske vedtak

Her ser vi på om det er etablert et system for å ha oversikt over status for oppfølging eller iverksetting av politiske vedtak. Videre ser vi på om vedtak faktisk følges opp og iverksettes innen rimelig tid. Vi ser også på om det settes frister for gjennomføring av vedtak.

Oppfølging av vedtak

Ifølge rådmannen blir saker som legges fram for politisk nivå og som vedtas i tråd med administrasjonens innstilling, automatisk lagt inn i køen for oppfølging hos de enkelte ansvarlig for videre oppfølging. Ifølge Folkevalgtes arbeidsvilkår skal det gjennomføres politiske prioriteringsdebatter gjennom året som tar stilling til rekkefølgen for oppstart/gjennomføring av vedtak som «ligger i kø». Eksempel på at det er gjennomført slike prioriteringsdebatter er strategidebatt økonomiplan i juni, og strateginotat økonomiplan i mai¹⁴

Rådmannen er tydelig på at Stjørdal kommune ikke har tilfredsstillende system for å følge opp saker som starter med politiske innspill, eller saker med politiske innspill tilbake til administrasjonen etter behandling og vedtak.

Revisor får forklart at oppbyggingen av Ephorte gjør det vanskelig å håndtere tilfeller der det blir endringer i forhold til administrasjonens forslag til vedtak. Samtidig er det slik at ikke alle sjekker vedtaket etter politisk behandling og kan dermed gå glipp av de endringene som eventuelt er lagt inn. Det er formannskapssekretær som har ansvar for å registrere det endelige vedtaket på saken i ephorte.

I intervju får revisor opplyst at det ikke er dokumentert i Ephorte hvorvidt administrasjonen har startet arbeidet med å følge opp de ulike sakene og at det ikke kan leses ut av saksbehandlersystem at saken er ferdigstilt/utført.

Etatsjefene peker på at det finnes en mulighet for å ta ut restanseoversikter i Ephorte, men at funksjonen ikke blir brukt fordi den oppleves som tungvint. Den enkelte etatsjef har sitt eget system for å sikre at alle saker blir fulgt opp. Systemet varierer fra etat til etat. Noen har oppfølging gjennom etatsmøter, andre har oversikt i Excel. Enkelte etatsjefer peker på at saksbehandler ikke er ferdig med sin jobb før saken er merket «avsluttet» i Ephorte og at dette er en måte å holde oversikt over status for oppfølging eller iverksetting av politiske vedtak.

Tall fra spørreundersøkelsen viser at 72 prosent ikke er kjent med om Stjørdal kommune har et system for å ha oversikt over status for oppfølging/iverksetting av politiske vedtak.

Iverksetting av vedtak

Når det gjelder iverksetting av vedtak, er det viktig å huske på at andre faktorer (eksempelvis økonomi) kan påvirke iverksetting av enkeltvedtak eller også stanse prosjekter i sin helhet.

Det er en forutsetning for iverksetting og oppfølging av et vedtak at selve vedtaket er gjort kjent i organisasjonen. Revisor har spurt ansatte om de er kjent med hvem som har ansvar for at endelig politisk vedtak blir gjort kjent i organisasjonen. Her svarer 31 prosent at de ikke er kjent med hvem som har ansvaret for å *gjøre vedtaket kjent*, mens 43 prosent sier at ansvaret ligger hos enhetsleder eller etatsjef. 14 prosent sier dette er saksbehandlers ansvar.

¹⁴ Jfr. Rådmannens årshjul 2017 (politisk vedtatt).

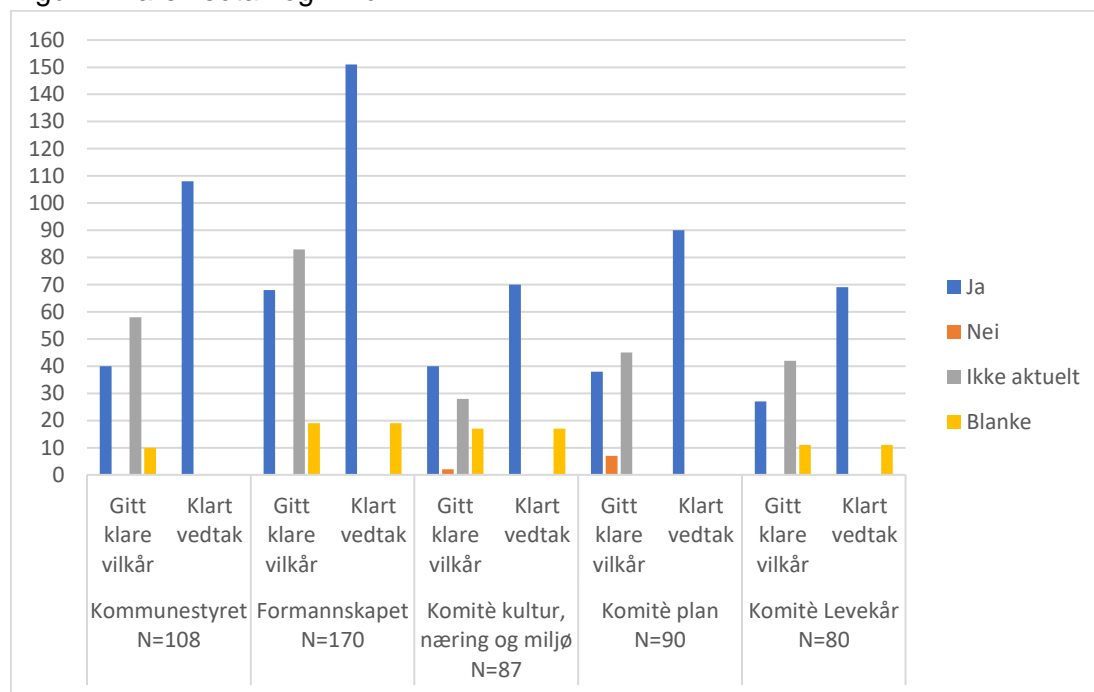
Etatsjefene er tydelige på at det er deres *ansvar å følge opp* vedtakene som er politisk bestemt. Spørreundersøkelsen viser at mens 28 prosent sier dette er saksbehandlers ansvar, sier 26 prosent at de ikke vet hvem som har ansvar for å følge opp status på vedtaket. Dersom flere etater skal følge opp samme sak, eller ulike sider av et vedtak, fordeles oppgavene på samarbeidsmøter eller samordning skjer i rådmannens ledergruppe. Eksempler på slike saker er Ruspolitisk plan og prosjektet Familiens Hus.

Spørreundersøkelsen viser at 19 prosent mener det er rådmannens *ansvar å iverksette en sak*. 24 prosent som sier dette er saksbehandler ansvar, og det er 24 prosent som svarer «vet ikke» på spørsmålet.

43 prosent av saksbehandlerne mener at politikerne i noen tilfeller stiller vilkår i forbindelse med at sakens vedtas. Etatslederne uttrykker i intervju også en oppfatning av at politikerne setter vilkår i noen tilfeller. Eksempler på politiske vedtak der politikere setter tidsfrister er det såkalte Flyktningevedtaket og sak vedrørende BPA (brukerstyrt personlig assistent). Enkelte etatsjefer mener at det er knyttet utfordringer til det å følge opp og iverksette politiske vedtak med vilkår, uten at dette utdypes nærmere.

På bakgrunn av saksframlegg og protokoller fra 2017 har revisor utarbeidet statistikk som viser om det er stilt vilkår knyttet til iverksetting av politisk vedtatte saker. For at en sak skal være iverksatt som forutsatt, vil det være nødvendig at det gis klare vilkår i vedtaket og et klart vedtak.

Figur 7 Klare vedtak og vilkår



Fra figur 8 kan vi lese at det i kommunestyret og formannskapet oppfattes enten å være gitt klare vilkår, eller at det oppfattes ikke å være aktuelt å vedta vilkår i saken. I komiteene er det et lite antall saker der de gitte vilkårene ikke oppfattes å være klare. Det er ikke slik at vilkår kunne vært gitt, men ikke er gitt. Vår oppfatning er at alle saker har klare vedtak.

Undersøkelse av enkeltsaker

Revisor har foretatt stikkprøver fra saker i kommunestyret for å teste om saker faktisk er iverksatt som forutsatt, og også om saker er i iverksatt innen rimelig tid. Vi tester saker fra kommunestyret og formannskapet fordi langt de fleste saker som skal iverksettes av Stjørdal kommunes administrasjon, endelig avgjøres her. Sakene som testes, er tilfeldig valgt ut blant saker som krever oppfølging.

Kst sak FO 2/17

Interpellasjonen ble fremmet 26/1-17 og gjelder ny brannstasjon i Stjørdal kommune. Kommunestyret vedtok å be rådmannen ta initiativ til å involvere alle berørte parter og utrede mulighetene for et samarbeid om lokasjon av ny brannstasjon mellom Stjørdal kommune og Avinor, og deretter fremme ny sak for plankomiteen.

I følge saksbehandler har komite Plan i kraft av å være brannstyre, vært fortløpende orientert om at denne saken vil måtte utsettes av flere årsaker. Stjørdal kommune må fullføre sin ROS-analyse før planlegging av en eventuell ny brannstasjon videreføres. Ferdigstilling av ROS-analysen kan ikke gjøres før Direktoratet for sivil beredskap har ferdigstilt og fått godkjent dimensjoneringsforskriften, som er sendt departementet 3. november 2017.

Kommunen har så langt ikke hatt mulighet til å sette av midler til ny brannstasjon i investeringsbudsjettet; noe som forklares med store utfordringer knyttet til sosial og teknisk infrastruktur som følge av vekst i innbyggertall.

Stjørdal kommune har i 2017 godkjent reguleringsplan hvor det er avsatt areal til eventuell relokalisering av brannstasjon.

Arbeidet med å involvere alle berørte parter har, som følge av ovenstående, vært noe begrenset. Det har ikke blitt fremmet politisk sak, men det er ifølge saksbehandler gjennomført flere presentasjoner hvor temaet er berørt.

Kst sak 51/17

Kommunestyret vedtok 22/6-17 igangsetting av Prosjektet «Aktiv sommer» fra juni 2018. Lokalisering skal avgjøres etter diskusjoner med rektorer og tillitsvalgte, og frivillige lag og organisasjoner skal inviteres til å bidra inn i tilbudet. Eventuelle merkostnader skal finansieres innenfor etat Oppvekst sin ramme.

I epost av 9/2-18 fra administrasjonen heter det at prosjektet er under planlegging. Komite Levekår ble orientert om saken i sitt møte 06.02.18, noe som også framgår av protokollen fram møtet. Etat oppvekst har satt av midler i eget budsjett, og midlene er hentet fra etat Oppvekst sin ramme. Frivillige lag og foreninger er ikke invitert til å bidra, til tross for at de har forespurt om å bidra. Administrasjonen forklarer at lag og foreninger ikke er invitert fordi dette er et pilotprosjekt og at kommunen er avhengig av å ha kontroll med alle sider av prosjektet. Lokalisering¹⁵ er avklart med rektor og lokal tillitsvalgt.

Kst sak 53/17

Kommunestyret vedtok 22/6-17 at utbygging av ny svømmehall skal utredes snarest og søkes innarbeidet i kommunens økonomiplan. Det skal også nedsettes en arbeidsgruppe som i løpet av høsten/vinteren 2017/2018 skal utrede hallens lokalisering og funksjonsinnhold. Status pr februar 2018 er at økonomiske ressursers er satt av i økonomiplan (2018)¹⁶ etter først å ha blitt satt av i 2019 (sak 53/17). Administrasjonen har rapportert i tertialrapport 2/2017 om at man velger å se på ny Halsen barneskole og ny svømmehall sammen, da dette kanskje blir planlagt i samme kvartal. Utredningen ifølge administrasjonen nå i startfasen.

Kst sak 55/17

I forbindelse med sak om organisering av parkeringsvirksomheten i Stjørdal kommune 7/9-17, vedtok kommunestyret blant annet at det skal nedsettes et arbeidsutvalg/interimsstyre, som sammen med kommunen og de største gårdeierne samt representanter for det lokale næringslivet kan bistå i arbeidet med endelig utforming av en ny parkeringsordning.

I epost av 09.02.2017 sier administrasjonen at det er nedsatt et arbeidsutvalg, og det er avholdt flere arbeidsmøter i utvalget. Det skal avholdes et avsluttende møte i arbeidsutvalget før det blir lagt fram sak til politisk nivå. Formannskapet ble ifølge protokoll gitt en orientering om saken 8.februar 2018.

Kst sak FO 20/2017

På bakgrunn av interpellasjon vedtok kommunestyret 7/9-17 at det skal legges fram sak for komite Levekår som redegjør for antall søknader om BPA, behandlingspraksis og rutiner.

Saken ble lagt fram for komite Levekår 7/11-17, og komiteen fattet vedtak om at «Brukerstyrt Personlig Assistanse (BPA) i Stjørdal legges ut på Doffin, slik at man sikrer valgfriheten og bredden i tilbudet ved at private tilbydere i tillegg til kommunen selv kan levere tjenestene». Ifølge saksbehandler er oppdraget med å legge ut tjenesten på Doffin oversendt økonomi- og innkjøpsavdelingen. Kunngjøringen er ikke gjennomført, og dette forklares med kapasitetsutfordringer ved innkjøpsavdelingen.

¹⁵ Lokalisering er Kimen; Ungdomsklubben

¹⁶ Sak 107/17

Kst sak 79/17

Kommunestyret vedtok 16/11-17 å kjøpe Vinnavegen 38-46, og vedtok samtidig å be rådmannen sette i gang et arbeid for hvordan utviklingen av Kvithamar som et kraftsenter innen miljø, landbruk, bioøkonomi og forskning kan realiseres. Det ble også vedtatt økonomiske disposisjoner.

Det ble gitt orientering om Kvithamar i formannskapet 8.februar 2018.

Kst sak 80/17

Kommunestyret vedtok 16/11-17 å sende utkast til eiermelding tilbake til rådmannen for videre bearbeiding, og innarbeiding av enkelte presiseringer. I epost fra administrasjonen heter det at det etter behandlingen av saken i november ble vurdert at det var tilfredsstillende oppfølging at endringene ble tatt inn ved neste behandling av eierskapsmeldingen (høsten 2018). Endringen gjaldt kun ett punkt. I ettertid har man imidlertid blitt enige med politisk ledelse om at saken skal tas opp til ny behandling i forkant av ordinær behandling høsten 2018. Saken skal legges fram ved første anledning; og det antydes at dette vil skje i mars eller i april.

Kst sak 95/17

I forbindelse med sak om forliksavtale, vedtok kommunestyret 14/12-17 å be rådmannen lage en egen sak angående utgifter til advokatbistand for naboene.

Administrasjonen sier i epost av 09.02.2018 at saken er under behandling og vil bli fremmet senest til formannskapets møte 12.april 2018.

Fsk sak 154/17

I forbindelse med sak om kostnadsutvikling i NAV, vedtok formannskapet 9/11-17 ny, veiledende sosialhjelpssats og at tiltak for å møte kostnadsutviklingen skal iverksettes fortløpende. Det ble også vedtatt at tiltaksplanen i sin helhet skal legges fram til politisk behandling før jul. Administrasjonen sier i epost av 12.02.2018 at status ble rapportert til komite Levekår 16.01.18 og i formannskapet 18.01.18. Saken er ikke lagt fram til endelig politisk behandling), og det skal rapporteres om tiltaksplaner regelmessig framover. Framdrift er skissert i tiltaksplanen og eventuelle nye problemstillinger og spørsmål fra politikere blir utredet undervegs. Det er allerede satt i verk en del tiltak, som for eksempel flere typer interne analyser, hindret tomgangsleie av kommunale boliger, utredning av stønadssatser og samarbeid om helseavklaringsaker mellom NAV Sosial og VR Forvaltningskontor. Ny sats for hjemmeboende ungdom ble lagt inn i systemet 19.01.2018.

Fsk sak 65/17

Formannskapet vedtok 20/4-17 å utrede muligheter for salg av tomteeiendommen på Sutterø når sentralkjøkkenet flytter vår/sommer 2018. Det ble også vedtatt økonomiske rammer.

Administrasjonen sier i epost av 08.02.2018 at flytting er satt til april måned. Prosjektets kostnadsramme er økt til 28,5 millioner kroner og dette er lagt fram for kommunestyret. Arbeidet med å utrede muligheter for salg av tomteeiendommen på Sutterø er ikke startet. I forbindelse

med planlegging av nytt helsehus ser man at det er utfordringer med tilgjengelig areal, og i «løse tanker» er det en ide om en ny, midlertidig brakkerigg på tomten på Sutterø til nytt helsehus er ferdig.

Tidsfrister

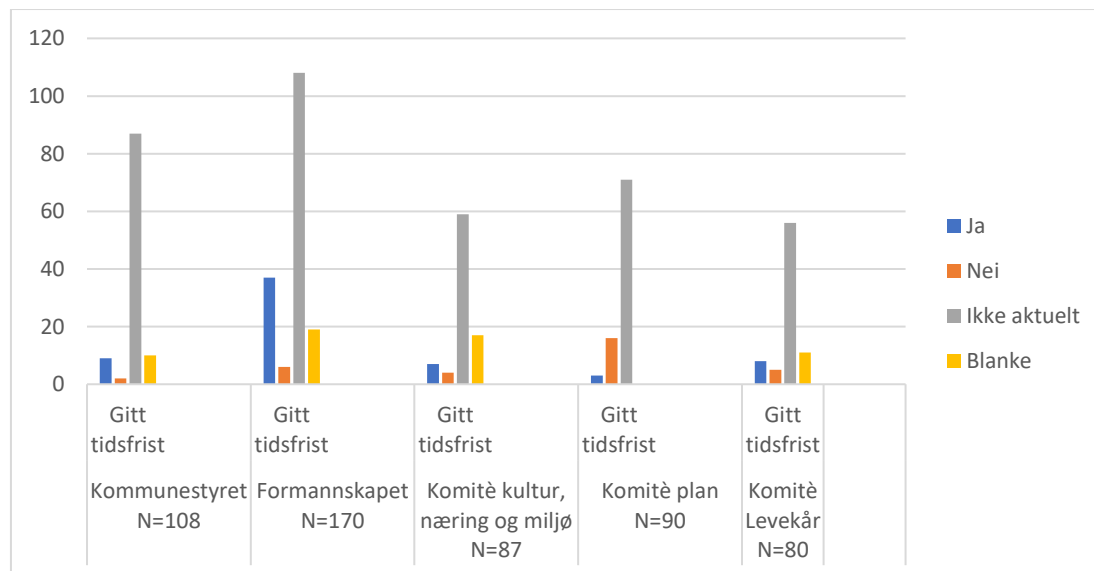
Det går fram av Folkevalgtes arbeidsvilkår punkt 4.2 at det skal settes tidsfrist for gjennomføring av vedtak.

Generelt mener etatsjefene at politikere setter frister i viktige saker, og et eksempel er byggingen av Kimen. I de tilfellene politikerne setter frister, kan disse fristene oppleves som knappe. Tall fra spørreundersøkelsen viser at 45 prosent av politikerne sier at politisknivå noen ganger setter tidsfrister for oppfølging (herunder iverksetting) av vedtak. 18 prosent sier at det ofte settes tidsfrister, mens 27 prosent mener at det sjelden settes tidsfrister.

Begrepet «innen rimelig tid» kan variere etter sak. I intervju kommer det fram at det ikke er avklart i administrasjonen, og heller ikke mellom politikere og administrasjon hva som ligger i begrepet.

Revisor har utarbeidet statistikk som viser om det er gitt forutsetninger for å si at politisk vedtatte saker blir iverksatt innen rimelig tid.

Figur 8 Tidsfrist



Figur 9 viser at det i langt de fleste saker oppfattes ikke å være aktuelt for politisk nivå å sette tidsfrist for iverksetting. Samtidig er det få saker der politisk nivå setter tidsfrist for iverksetting.

3.3.1 Vurdering: oppfølging og iverksetting av politiske vedtak

Revisors gjennomgang viser at Stjørdal kommune har et system for å ha oversikt over status for oppfølging eller iverksetting av politiske vedtak (Ephorte), men at systemet i liten grad benyttes fordi det oppfattes som tungvint og uegnet.

Det er videre revisors vurdering at det er etablert alternative og ulike systemer for å ha oversikt over status for oppfølging og iverksetting av politiske vedtak. Disse systemene er i liten grad formalisert.

I Stjørdal kommune er det tradisjon for at administrasjonen orienterer politisk nivå i ulike komitemøter. Dette kan etter revisors vurdering oppfattes som en del av et system for oppfølging av politiske vedtak. Det er revisors vurdering at rapporterings- og møteregimet ikke fullt ut kan oppfattes som *formaliserte* kontrollaktiviteter.

Tydelige vilkår og klare vedtak er sentrale faktorer for at vedtak skal kunne iverksettes og gjennomføres som forutsatt. Det er revisor vurdering at det i de fleste saker der dette er aktuelt, settes tydelige vilkår og at politiske vedtak i svært stor grad oppfattes som tydelige.

Med begrepet «som forutsatt» menes at kommunestyrets vedtak er fulgt opp. Revisor finner eksempler på at saker ikke er iverksatt som forutsatt. Dette forklares med at eksterne forhold tilsier at iverksetting må utsettes og at det ikke er økonomiske ressurser til å iverksette tiltaket. I et tilfelle peker administrasjonen på internt styringsbehov som årsak til at kommunestyrets vedtak ikke er fulgt opp fullt ut.

Et vedtak skal være iverksatt innen rimelig tid. Begrepet rimelig tid vil kunne tolkes ulikt i ulike saker, basert på hva saken omfatter. En periode på 2 måneder fra vedtaksdato til vedtak iverksettes vil imidlertid kunne sies å være innen rimelig tid. Revisor vurderinger er her knyttet til de stikkprøver som er presentert i kapittel 3.3. Det er revisors vurdering at en periode på sju måneder fra vedtak fattes og til vedtaket iverksettes/startes opp, i utgangspunktet vanskelig kan sies å komme inn under begrepet «rimelig tid».

At saker ikke alltid blir iverksatt helt i tråd med vedtaket og ikke alltid innen rimelig tid, kan etter revisors oppfatning knyttes til at systemet for oppfølging og igangsetting av vedtak ikke er helt tilfredsstillende.

Statistikken viser at det i de færreste sakene settes tidsfrist, og det kan se ut som at politisk nivå i liten grad faktisk setter tidsfrister. Dette er ikke i henhold til det vedtatte reglementet (kontrollaktiviteter). En forklaring på at tidsfrister i liten grad benyttes, kan være at det ikke oppfattes som hensiktsmessig.

Revisor minner om at også andre faktorer kan føre til at vedtak ikke iverksettes og/eller skyves ut i tid. Økonomi er en slik faktor.

3.4 Rutiner for avklaring av politiske vedtak

Etatsjefene mener at administrasjonen skal utvise varsomhet og ikke tolke politiske vedtak. Å avklare politiske vedtak vil i denne sammenhengen bety at det sjekkes ut at administrasjonen har oppfattet korrekt og eventuelt fått med alle endringer.

Etatsjefene sier i intervju at de fleste vedtak er klare¹⁷. 31 prosent av alle saksbehandlere sier at de ofte oppfatter politiske vedtak som klare og tydelige, mens 55 prosent sier at de noen ganger oppfatter de politiske vedtakene som klare og tydelige. 64 prosent av politikerne sier at de mener at politiske vedtak er lette å tolke for administrasjonen. 27 prosent sier at politiske vedtak i nokså stor grad oppfattes å være lette å tolke for administrasjonen. 80 prosent av politikerne opplever sjelden eller aldri at administrasjonen ber om tolkning av et politisk vedtak.

Ordfører og rådmann i Stjørdal kommune har ukentlige arbeidsmøter, og rådmannen peker på i intervju at det i disse møtene blir gjort avklaringer i enkeltsaker. Det er en oppfatning i rådmannens stab at det er mye muntlig kommunikasjon omkring saker.

Etatssjefene er tydelig på at rådmannens ledermøte er en arena for tolkning av og avklaringer omkring politiske vedtak. Revisor har fått tilgang til møtereferat fra møte 1/2017 09.01.2017, og her framgår det av sak 01.02 at for «å sikre at etaten forstår de ulike elementene riktig, legges det fram sak til Levekår og Formannskap med etatens tolkning». Dette gjelder en sak angående skolestruktur, og administrasjonen oppfatter kommunestyrets vedtak som komplisert. Saken ble lagt fram for Komité Levekår sak 32/17 og formannskapet sak 89/17. Et annet eksempel er formannskapet sak 7/2017, som handler om vedtakstolkning vedrørende helhetlig plan for skole og utbygging. Kommunestyret får årlig framlagt en sak i januarmøtet om budsjettvedtaket, der administrasjonens tolkning av innspill og forslag til budsjettet presenteres og godkjennes politisk.

I politiske møter er det rutine for at endelig vedtak refereres etter avstemming. Protokollen blir gjennomgått muntlig ved møtet slutt, og eventuelle korrigeres legges inn før endelig godkjenning. Protokollen er ferdig ved møtets slutt. Det framgår av møteprotokoller fra kommunestyret at godkjenning av protokoll er siste sak på hvert møte. I Folkevalgtes arbeidsvilkår punkt 3.5 heter det at møteprotokoll skrives under i møte, leses opp og godkjennes.

Ledergruppen er tilstede i møter i formannskapet og kommunestyret, og den enkelte etatsleder er tilstede i øvrige komiteer når saker fra enheten legges fram.

3.4.1 Vurdering: avklaring av politiske vedtak

Det er revisors vurdering at politiske vedtak i Stjørdal kommune i stor grad oppfattes som tydelig, og at behovet for avklaringer derfor ikke er så stort. Det er likevel revisors vurdering at administrasjonen avklarer politiske vedtak med politikerne dersom det er et oppfattet behov for dette. Revisor mener at disse rutinene ikke er formalisert/dokumentert, med unntak av rutinen om at vedtak og protokoll fra politiske møter refereres ved møtets slutt.

¹⁷ Se også avsnitt 3.3

3.5 Tilbakemelding til politisk nivå

Det gjennomføres rapportering og ukentlige arbeidsmøter mellom ordfører og rådmann (se avsnitt 2.1.1 Styringsmodell).

Det framgår av punkt 2.3 i Folkevalgtes arbeidsvilkår at det skal innføres et system for tilbakemelding fra administrasjonen til de folkevalgte når det gjelder oppfølging/gjennomføring av vedtak og økonomisk utvikling gjennom året. I følge punkt 5.2 skal dette gjøres hvert tertial. Punkt 2.4 slår fast at det skal gjennomføres politiske prioriteringsdebatter gjennom året som tar stilling til rekkefølgen for oppstarting/gjennomføring av vedtak som «ligger i kø».

Kommunestyret fattet følgende vedtak i sak 48/15 punkt 2:

«Det utarbeides interne arbeidsrutiner som sikrer at man til enhver tid har oversikt over status, framdrift, samt hvem som har ansvar for oppfølging av endelige vedtak fra både kommunestyre, formannskap og komiteer». I sak 41/16 «Tilbakemelding ikke gjennomførte kommunestyrevedtak fra og med 15.12.2011 til og med 19.11.2015» heter det at det har vært arbeidet med å få til et system som skulle sikre oversikt, men at dette ikke har ført fram. Videre heter det at «De rutiner som er etablert er derfor manuelle og går på at det på første ledermøte hos rådmannen etter møte i kommunestyre og formannskap foretas en gjennomgang av vedtakene og fordeling av oppfølging. Det samme gjøres på etatene etter møter i komiteene. Videre så foretas det jevnlig etterspørsel fra ledernivå på status - hvilke vedtak er kvittert ut og hvilke er under arbeid». I saken legges det fram oversikt til og med kommunestyrets møte 19.11.2015. Det framgår av sakens vurderinger at de fleste saker som ikke er effektivt er under arbeid, og at det er et meget lite antall vedtak som ikke er effektivt. Rådmannen peker på at det er kapasitetsutfordringer som krever tydelig prioritering og at alt derfor ikke blir realisert like raskt som ønsket. Kommunestyret vedtok i sak 41/16 å ta tilbakemeldingen til orientering, og at «det etableres et system som fortløpende kan gi status på vedtak fattet av kommunestyret». Dette er ikke iverksatt.

I følge rådmannen rapporteres det til politisk nivå; vanligvis i forbindelse med økonomisaken i november, men revisors gjennomgang viser at det ikke er lagt fram tilsvarende sak til kommunestyret etter mai 2016.

Eksempel på rapportering til politisk nivå er formannskapets sak 33/2017 (16.03.2017) hva gjelder tertialrapport 2016 nr 3 – kommunale byggeprosjekt, formannskapets sak 110/2017 hva gjelder tertialrapport 2017 nr 1 – kommunale byggeprosjekter, og formannskapets sak 141/2017 tertialrapport 2017 nr 2 kommunale byggeprosjekter.

Andre eksempel på rapportering til politisk nivå, er økonomirapportene som legges fram for kommunestyret hvert tertial.

73 prosent av politikerne sier at de ikke får rapport på status for oppfølging (herunder iverksetting) av politiske vedtak.

Spørreundersøkelsen viser at 59 prosent av de ansatte som har svart sier at de ikke kjenner til om Stjørdal kommune har rutiner for å rapportere status/framdrift på vedtak tilbake til politisk nivå.

Etatsledere peker på at dersom det blir store endringer knyttet til politisk vedtatte saker, skal det legges fram ny sak. Eksempelvis gjelder dette dersom anbud ligger over vedtatt ramme.

Ofte er det endrede økonomiske forutsetninger som påvirker igangsetting/oppfølging av vedtakene. Dette fanges opp av den kvartalsvise økonomiske rapporteringen.

Ifølge etatsjefene blir de politiske komiteene orientert når de ber om det, og det orienteres om de sakene som etterspørres. Det framgår av protokoller fra møter i formannskap og ulike komiteer at det gjennom året har vært gitt ulike orienteringer fra administrasjonen. Det er hyppigere orienteringer i komiteene enn i formannskap og kommunestyret.

3.5.1 Vurdering: tilbakemelding til politisk organ

Stjørdal kommune har formalisert gjennom reglementer (kontrolltiltak) og politiske vedtak at det skal gis tilbakemelding til politisk nivå når det gjelder oppfølging/gjennomføring av vedtak, og økonomisk utvikling gjennom året.

Revisor finner at økonomisk utvikling rapporteres pr tertial. Det rapporteres også på finans -og sykefraværsutvikling. Videre finner revisor at det rapporteres på framdrift på større investeringsprosjekter gjennom året. Det har delvis vært rapportert på ikke gjennomførte kommunestyrevedtak; men dette er ikke gjennomført etter mai 2016. Revisor mener derfor at formaliserte rutiner bare delvis etterleves.

Det er revisor vurdering basert på stikkprøvene som er presentert i kapittel 3.3,¹⁸ at rapportering til politisk nivå når iverksetting av vedtak enten skyves ut i tid eller ikke fullt ut iverksettes som planlagt, ikke er fullt ut tilfredsstillende.

3.6 Kompetent organ

Gjennomgang av protokoller for 2017 viser at alle politiske organ som omfattes av denne undersøkelsen, har hatt tilstrekkelig antall representanter tilstede og har dermed vært kompetent til å fatte vedtak (vedtaksfør). I tilfeller der valgt representant er forhindret fra å møte, blir vararepresentant innkalt.

Kommunestyret er kommunens øverste organ, og vil i kraft av dette alltid være kompetent til å fatte saker på kommunens vegne.

Formannskapet er delegert avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov, eller avgjørelsesmyndigheten er delegert til annet organ eller rådmannen. Kommunestyret skal likevel avgjøre saker med overordnet styringsformål. Formannskapet er også delegert myndighet etter enkelte særlover.

¹⁸ Basert på data og vurderinger i kapittel 4.3

Stjørdal kommunes delegasjonsreglement regulerer komiteenes myndighet. Delegering til komite Levekår følger av kapittel 6. Komite Levekår gis myndighet til å treffe avgjørelser i alle saker hvor ikke annet følger av lov. I tilfeller der komiteen ikke treffer avgjørelse innen sitt ansvarsområde, innstiller komiteen til kommunestyret. Forhold som krever behandling av flere komiteer avgjøres av formannskapet; eventuelt innstiller formannskapet til kommunestyret. Komite Levekår er delegert myndighet i henhold til en rekke særlover i saker som ikke er lagt til annet organ; eksempelvis lov om barnehager, lov om grunnskoler, lov om barneverntjenester, enkelte særlover innen helse samt alkoholloven.

Delegering til komite Plan følger av kapittel 7 i delegasjonsreglementet og delegeringen tilsvarer delegering gitt til komite Levekår. Særlover som Komite Plan er delegert myndighet etter, er eksempelvis plan -og bygningsloven, vegloven, jordloven og forurensningsloven.

Delegering til komite Kultur, næring og miljø følger av kapittel 8 i delegasjonsreglementet og delegeringen tilsvarer delegering til øvrige komiteer. I tillegg til å være styre for næringsfondet, er komiteen delegert myndighet etter særlover; eksempelvis kulturminneloven, bibliotekloven, konsesjonsloven og jordloven.

Revisor henviser til kommunens delegasjonsreglement for fullstendig oversikt over delegert myndighet til formannskap og komiteer.

Fra komite kultur, næring og miljø går omtrent 34 prosent av alle saker videre til kommunestyret. Andel saker fra komite levekår som går videre til kommunestyret er omtrent 54 prosent og andel saker fra komite plan til kommunestyret er omtrent 11 prosent.

Revisor har gjennomført stikkprøvekontroller for å teste om saker avgjort av andre organ enn kommunestyret, er i henhold til delegert myndighet. Stikkprøvene er gjennomført blant saker som utvalget selv har avgjort og er tilfeldig valgt.

Tabell 1 Stikkprøver kompetent organ.

Komite	Andel kontrollerte saker	Avvik
Formannskapet	38 %	0
Komite Levekår	40 %	0
Komite Plan	33 %	0
Komite Kultur, næring og miljø	40 %	0

For utvalg – se kapittel 1.5

Ikke alle komiteer henviser til delegeringsreglementet når de selv fatter avgjørelse i en sak.

3.6.1 Vurdering: kompetent organ

Det er revisors vurdering at kommunestyret, formannskapet og komiteer har vært vedtaksfør i sine møter i 2017, og at det er etablert rutine for å sikre at tilstrekkelig antall representanter møter. Det er også revisors vurdering, basert på stikkprøver, at vedtak er fattet av riktig organ og i henhold til vedtatt delegeringsreglement.

3.7 Konklusjon

I dette kapitlet undersøker vi om rådmannen har etablert internkontroll (kontrollaktiviteter) når det gjelder utredning og oppfølging av saker til politiske organer, og om internkontrollen etterleves på en slik måte at:

- a. Saken er forsvarlig utredet
- b. Vedtak er truffet i samsvar med lov og delegert myndighet
- c. Vedtak blir iverksatt som forutsatt og innen rimelig tid

Revisor konkluderer med at Stjørdal kommune har etablert kontrollaktiviteter som sikrer at saker som legges fram for politisk nivå er forsvarlig utredet.

Vi konkluderer videre med at det er etablert rutiner som sikrer at de ulike politiske organer er vedtaksføre i sine møter og at vedtak er fattet av riktig organ.

Til tross for at det finnes muligheter for å se status for oppfølging og iverksetting av saker i Ephorte, benyttes det alternative og ulike systemer for å ha oversikt over status for oppfølging og iverksetting av politiske vedtak.

Der det er aktuelt, settes det tydelige vilkår i sakenes vedtak. Samtidig oppfattes politiske vedtak i svært stor grad som tydelige. Ikke alle saker blir iverksatt helt i tråd med vedtaket og ikke alltid innen rimelig tid, og dette *kan* knyttes til at systemet for oppfølging og igangsetting av vedtak ikke er helt tilfredsstillende. Andre faktorer som ligger utenfor kommunens kontroll¹⁹ (eksempelvis forhold knyttet til plassering av ny brannstasjon) kan også påvirke igangsetting. Tidsfrister benyttes i liten grad.

4. Samlet konklusjon og anbefaling

Undersøkelsen viser at det er svakheter i den etablerte internkontrollen målt opp mot COSO-modellens krav, og svakheter knyttet til enkelte kontrollaktiviteter.

Det er likevel slik at saker som legges fram til politisk behandling i stor grad møter krav om forsvarlig utredning, bemyndiget organ og iverksetting som forutsatt og innen rimelig tid.

Det er imidlertid risiko for at svakhetene kan bidra til enkelttilfeller der kravene ikke blir møtt på en god måte. Delvis manglende kjennskap til rutiner, ikke fullt ut tilfredsstillende opplæring, ulik grad av implementering av internkontrollen og svakheter i systemet for oppfølging og iverksetting av saker er eksempler på risikofaktorer.

Revisor anbefaler at:

- det gjennomføres ROS-analyser på området
- kommunen har en felles målsetting for internkontrollen
- kommunen har fokus på opplæring

¹⁹ Vedtak kan erstattes med nye vedtak. Dette kan også være en forklaring på at opprinnelig vedtak ikke blir iverksatt.

- kommunen forbedrer systemet for oppfølging og iverksetting av politiske vedtak
- kommunen påser at formaliserte rutiner etterleves fullt ut

5. Rådmannens kommentarer

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Stjørdal kommune 27.03.2018. Revisor mottok følgende hørings svar 29.05.18:

«Vi har hatt saken til gjennomsyn i rådmannens ledergruppe, samt at Hanne Ovesen har gått igjennom den. Vi har ingen vesentlige merknader. Vi mener at det beskrivelsen og de funn som er anført, gir et godt bilde av virkeligheten. I forhold til ephorte og utvalgsbiten er revisjonen forstått og vurdert godt de faktiske forhold. Det er en unøyaktighet i pkt 2.1.1. underpunkt organisering, der mangler enhetslederne i kvalitetskontrollkjeden (kun anført at saker godkjennes av etatssjef og rådmann). Denne rapporten vil for oss være et verdifullt bidrag i å arbeide med å videreutvikle rutiner, dokumentere, informere/drive opplæring, og forsikre oss om at alle politiske vedtak blir fulgt opp».

Revisor har korrigert faktafeil i tråd med tilbakemeldingene fra rådmannen. Hørings svaret har ut over dette ikke medført endringer i rapporten.

KILDER

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25.09.1992 nr 107
- Overå og Bernt: Kommuneloven med kommentarer. 1997
- KS: Folkevalgt 2011-2015 i kommunen. 2011
- Stjørdal kommune: Reglement for kommunestyre, formannskap, komiteer og administrasjonsutvalg, reglement og mandat for bygg og eiendom, reglement for kontrollkomiteen, folkevalgtes innsynsrett vedtatt k-sak 3/97 justert k-sak 96/98
- Stjørdal kommune: Folkevalgtes arbeidsvilkår (oppdatert 29.01.2016)

VEDLEGG 1 REVISJONSKRITERIER

Det er utarbeidet to sett med kriterier. Ett for rådmannens overordnede internkontroll og et sett med kriterier for internkontroll når det gjelder utredning og oppfølging av saker til politiske organer.

I dokumentet «85 tilrådingar for styrkt egenkontroll i kommunane» heter det at «kommunene må arbeide for å styrkje internkontrollen. Dette arbeidet må sjåast i samheng med arbeidet med å sikre kvalitet i tenestene, effektiv ressursbruk og god folkevald styring». Departementet mottok rapporten i 2009, og Norges kommunerevisorforbund (NKRF) mener dette vil bidra til at kommunen får et mer aktivt og styrket forhold til internkontroll generelt. Endringer i kommuneloven og forskriftsendringer for styrket egenkontroll ble fastsatt i desember 2012. Det framgår av lovens § 48 nr 5 at rådmannen i årsberetningen skal rapportere om tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

I følge heftet «Rådmannens internkontroll Orden i eget hus!» som KS har utarbeidet (2012-2013) heter det at «med internkontroll menes prosesser, systemer og rutiner som utformer og gjennomføres». Det framgår videre at de tre viktigste rådene til kommuner som vil forbedre sin internkontroll er:

- Internkontroll og kontrollaktiviteter må være basert på risikoanalyser
- Internkontroll må i større grad være en del av ordinær ledelse og virksomhetsstyring
- Det er nødvendig med mer formalisering av internkontrollen

I rapporten «Internkontroll i kommunene» (2009) argumenterer PwC for at COSO-rammeverket er et godt utgangspunkt for styrking av kommuners internkontroll. COSO baserer seg på tre målsettinger for internkontroll: Målrettet og kostnadseffektiv drift, pålitelig regnskapsrapportering og overholdelse av lover og regler.

COSO-rammeverket er et anerkjent rammeverk for vurdering og utvikling av internkontrollen, og omfatter fem komponenter:

1. Kontrollmiljøet setter standarden for en organisasjon når det gjelder å påvirke de ansattes holdninger til kontroll og styring. Elementer som inngår er integritet og etiske verdier, måten ledelsen fordeler ansvar og myndighet på, kompetanse hos medarbeidere, og hvordan ledelsen organiserer og utvikler de menneskelige ressursene.
2. Risikovurderinger består av identifisering og analyse av risiki som er relevante når det gjelder oppnåelse av virksomhetens målsettinger.
3. Kontrollaktiviteter er handlingsplaner og rutiner som sikrer gjennomføring av ledelsens direktiver.
4. Informasjon og kommunikasjon handler om at viktig informasjon må identifiseres, fanges opp og formidles til riktig tid og gjøre de ansatte i stand til å utføre sine oppgaver. Alle ansatte må motta et klart budskap fra toppledelsen om at ansvaret for kontroll må tas alvorlig.
5. Ledelsens oppfølging og overvåking handler om at interne kontrollsystemer trenger overvåking – en prosess som vurderer hvor effektivt systemet er over tid. Dette kan skje gjennom kontinuerlig overvåking eller frittstående evalueringer.

På bakgrunn av dette har revisor utledet følgende revisjonskriterier:

- Rådmannen må etablere et betryggende kontrollmiljø i kommunen
- Rådmannen må ha et system for gjennomføring av risikovurderinger på det aktuelle området
- Rådmannen må etablere kontrollaktiviteter gjennom reglementer, retningslinjer og rutiner
- Rådmannen må etablere et informasjonssystem som sikrer informasjonsflyt i organisasjonen
- Rådmannen må sikre løpende oppfølging og overvåking av kontrollsystemene

Politikere fatter vedtak i sine respektive utvalg innenfor rammene av den myndighet utvalget er tildelt etter kommuneloven og etter kommunes reglementer. Kommuneloven § 6 sier at kommunestyret er det øverste kommunale organ, og at kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen så langt annet ikke følger av liv eller delegasjonsvedtak. Kommunestyret har anledning til å delegere sin myndighet, og enkelte oppgaver er også gjennom lovverket delegert til andre politiske organ.

Kommunelovens § 23 slår fast at «Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt». I kommentarutgaven til kommuneloven²⁰ uttales det at administrasjonssjefen vil være avhengig av å fordele oppgavene på etatsjefer og andre tjenestemenn, men administrasjonssjefens instruksjonsmyndighet gjelder fullt ut. For å sikre at vedtak blir fulgt opp bør det eksistere en form for rutine(r) for hvordan ansvaret blir fulgt opp. Ansvaret for at vedtak blir fullt opp ligger hos administrasjonssjefen uavhengig av hvorvidt oppfølging av vedtak er delegert andre.

KS peker i boka Folkevalgt 2011-2015²¹ på rådmannens rolle i forhold til å tolke 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 bli så å fortolke og omsette vedtaket til en faglig mulig oppgave». Videre heter det at «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 rådmannen løpende må vurdere for å finne grensesnittet for hva som er administrasjon og hva som er politikk». Politiske styringssignaler gis til rådmannen i formelle folkevalgte organer.

²⁰ Overå og Bernt 1997 :Kommuneloven med kommentarer (s 164)

²¹ Folkevalgt 2011-2015 i kommunen s 77

Ut fra dette har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier

- Det skal være etablert et system for registrering av politiske vedtak, og for at alle politiske saker skal være forsvarlig utredet
- Det skal være etablert et system for å ha oversikt over status for oppfølging eller iverksetting av politiske vedtak, og alle vedtak skal gjennomføres som forutsatt og iverksettes innen rimelig tid
- Det skal være satt frister for iverksetting av vedtak
- Det skal være rutiner for å avklare politiske vedtak hvis noe er uklart
- Det skal være rutiner for tilbakemelding til politisk nivå
 - ved hendelser som påvirker iverksetting/oppfølging av vedtakene
 - når vedtaket er gjennomført
- Alle vedtak skal fattes av kompetent organ



Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER
Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer
Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no