

Kompetanse og kapasitet

Endelig rapport



Tydal kommune

Februar 2022

FR1152

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Tydal kommunes kontrollutvalg i perioden mai 2021 til februar 2022.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Anna Dalsslåen, prosjektmedarbeider Marit Ingunn Holmvik, og kvalitetssikrere Anna Ølnes og Hanne Marit U. Bjerkan. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Tydal kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Levanger, 14.02.2022

Anna Dalsslåen

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Revisor har i forvaltningsrevisjonen «Kompetanse og kapasitet» i Tydal kommune undersøkt om kommunen har tilfredsstillende kompetanse og kapasitet i ledergruppen til å drifte administrasjonen og personalarbeidet forsvarlig. Videre om kommunen har etablert system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker og iverksettelse/oppfølging av disse.

Gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer med politisk og administrativ ledelse har revisor funnet at:

- Det er tilfredsstillende kompetanse i ledergruppen.
- Det varierer hvor mange tjenesteledere/ansatte sektorlederne har å samarbeide med.
- Felles for alle sektorlederne er det at de ønsker seg mer tid til utviklingsoppgaver.
- Det er ikke jobbet godt nok med rolleforståelse, gjensidig tillit, åpenhet for gjensidig konstruktiv kritikk og åpen samtale om relasjonens kvalitet mellom politisk og administrativ ledelse.
- I januar 2022 forteller både administrativ ledelse og ordfører til revisor at samarbeidet stadig bedrer seg, noe som er positivt.
- Kommunen har system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig forberedelse av politiske saker og iverksettelsen av disse.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	4
1 Innledning.....	5
1.1 Bestilling.....	5
1.2 Problemstillinger.....	5
1.3 Metode	5
1.4 Organisering av kommunen.....	6
2 Kompetanse og kapasitet	7
2.1 Problemstilling	7
2.2 Revisjonskriterier.....	7
2.3 Kompetanse	7
2.3.1 Kompetanse i administrativ ledelse	8
2.4 Kapasitet	8
2.4.1 Sektorledernes oppfatning av egen kapasitet.....	9
2.4.2 Samspill internt	9
2.4.3 Samarbeid med politisk nivå	10
2.5 Vurdering.....	12
3 Forberedelse og iverksettelse av politiske saker.....	15
3.1 Problemstilling	15
3.2 Revisjonskriterier.....	15
3.3 Funn.....	15
3.3.1 Forberedelse av politiske saker.....	15
3.3.2 Realisme i vedtak.....	16
3.3.3 Iverksettelse og oppfølging av vedtak	16
3.4 Vurdering.....	17
4 Høring	19
5 Konklusjoner og anbefalinger	20
5.1 Konklusjon.....	20
5.2 Anbefalinger	20
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	22
Vedlegg 2 – Høringssvar	26

1 INNLEDNING

I dette kapitlet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

I rapporten brukes begrepet «administrativ ledelse» om kommunedirektørens ledergruppe. Begrepet «kommunal ledelse» er et samlebegrep for administrativ og politisk ledelse.

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, bestilte kontrollutvalget i Tydal kommune en forvaltningsrevisjon med tema kompetanse og kapasitet i kommuneledelsen. Kontrollutvalget vedtok 20.05.21, sak 9/21 prosjektplanen.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

1. Har kommunen tilfredsstillende kompetanse og kapasitet i ledergruppen til å drifte administrasjonen og personalarbeidet forsvarlig?
2. Har kommunen etablert system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker og iverksettelse/oppfølging av disse?

1.3 Metode

Datainnsamlingen er i hovedsak gjennomført gjennom dokumentgjennomgang og intervju.

Dokumenter som er gjennomgått er i all hovedsak blitt tilsendt revisor fra kommunen ved forespørsel. Det er gjennomgått flere reglement, rutiner og maler for politisk saksbehandling. Flere av dokumentene er politisk vedtatt, og gir dermed revisor innblikk i hva politikerne ønsker. I problemstilling to er det relevant å belyse hvordan systemet for utarbeidelse av sak til politisk behandling foregår, og det har derfor vært nyttig å se hvilke maler, rutiner og veiledere kommunens ansatte har i dette arbeidet.

Det er gjennomført til sammen åtte individuelle intervju med kommunedirektør, ordfører og sektorledere. De individuelle intervjuene er gjennomført for å samle et spenn av synspunkter på kompetanse og kapasitet. Oppstartsmøte ble gjennomført med daværende konstituert kommunedirektør, nå økonomisjef, og personalrådgiver. Det er videre gjennomført et gruppeintervju med ledergruppa. Gruppeintervju som metode gir revisor mulighet til å observere gruppedynamikken, noe som var ønskelig i dette prosjektet. Gruppeintervjuet ga også ledergruppa mulighet til å i fellesskap gi revisor informasjon, noe vi oppfattet underveis i prosjektet at de ønsket. Med unntak av oppstartsmøtet er alle intervjuene gjennomført fysisk.

I etterkant av alle intervjuer er utkast til referat tilsendt informantene for gjennomlesing og godkjenning. Informantene har gjennomgått referatene og gjort de endringer som trengs for at referatene skal være dekkende for intervjuene. Det er de gjennomgåtte og godkjente referatene som er brukt som datagrunnlag for denne rapporten. I noen tilfeller har informantene kommet med oppdatert referat i etterkant av opprinnelig verifiseringsrunde. Revisor har da brukt den nyeste versjonen i rapporten.

Det er ikke gjennomført observasjon av kommunestyremøte grunnet smittesituasjonen. Å delta i et kommunestyremøte, enten fysisk eller via digitale plattformer, kunne ha gitt revisor en mulighet til å danne sin egen mening om hva som foregår i kommunestyremøtene, basert på egne observasjoner. Det ble det dessverre ikke mulighet til i gjennomføringen av dette prosjektet.

Revisor mener at de ulike informantenes informasjon utfyller hverandre, og at deres ulike roller og opplevelser har gitt oss et godt innblikk i kommuneledelsens kompetanse og kapasitet i Tydal kommune.

1.4 Organisering av kommunen

Tydal kommunes ledergruppe består av kommunedirektør, økonomisjef, næringssjef, sektorleder teknikk og miljø, sektorleder oppvekst og sektorleder helse og omsorg. I tillegg til kommunedirektørens stab består sentraladministrasjonen av servicekontor, personal og næringssjef.

Kommunedirektørens stab har ukentlige ledermøter. Det er kommunedirektøren som leder møtene og som har ansvar for sakliste. Saker kan meldes inn av de andre deltakerne. Hva som er tema for møtene varierer, men det er noen saker som blir tatt opp regelmessig, som HMS/sykefravær, økonomi, sektorinformasjon og rekruttering/personal.

Sektorene er organisert i tjenester med egne tjenesteledere. Kommunedirektøren har personalansvar for sektorlederne, sektorlederne har personalansvar for tjenestelederne, og tjenestelederne har personalansvar for øvrige ansatte ute på avdelingene.

Personalkonsulenten jobber med utvikling, følger opp arbeidsmiljøutvalg, lønnsfastsetting og ansettelse.

Tjenesteledermøte gjennomføres hver 4. uke, hvor kommunens tjenesteledere på tvers av sektorene møtes. Hovedstillitsvalg møter også her.

2 KOMPETANSE OG KAPASITET

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- Har kommunen tilfredsstillende kompetanse og kapasitet blant ledergruppen til å drifte administrasjonen og personalarbeidet forsvarlig?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunens administrative ledelse bør ha en samlet kompetanse som styrker arbeidet.
- Kommunedirektøren bør oppmuntre og legge til rette for videreutvikling av administrativ ledelse.
- Administrativ og politisk ledelse bør jobbe aktivt for å oppnå forståelse for hverandres roller.
- Det bør være gjensidig tillit mellom administrativ og politisk ledelse.
- Det bør det være åpenhet for gjensidig konstruktiv kritikk og en åpen diskusjon om relasjonens kvalitet mellom politisk og administrativ ledelse

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1

2.3 Kompetanse

Informantene mener at kommunen har god oversikt over hvilken kompetanse som finnes i organisasjonen.

I Tydal kommune skal alle arbeidstakere legge inn kompetansen sin i HRM- systemet³. Dette har kommunen brukt aktivt i forbindelse med pandemien i tilfeller der det har vært behov for å flytte på ansatte.

Tydal kommune er en liten organisasjon som ikke har forutsetninger for å inneha alle typer kompetanse. Kommunedirektøren mener de er flinke til å innhente kompetanse når det er behov. Hun viser til at kommunen ikke har egen juridisk kompetanse, men kjøper slike tjenester

³ Kommunens system for personalledelse

fra Værnesregionen og KS-advokatene. Når de trenger juridisk bistand forbindelse med vannkraft-saker kjøper de bistand fra et privat advokatfirma. Kommunen støtter seg videre på andre aktører for annen kompetanse. For eksempel samarbeider Tydal kommune med nabokommunen om landbrukskompetanse.

2.3.1 Kompetanse i administrativ ledelse

Kommunedirektøren har både lederutdanning og lang ledererfaring fra forskjellige instanser. Alle sektorlederne har minimum bachelorgrad som er relevant for sin sektor. Alle sektorlederne har, eller tar, utdanning i ledelse, og flere av dem har ledererfaring fra tidligere stillinger. Stabsfunksjonene økonomi, næring og personal er dekket av ansatte med utdanning i og erfaring fra det aktuelle fagfeltet.

Flere av sektorlederne har trukket fram at de blir oppfordret til å ta videreutdanning, både innen fagfeltet sitt og ledelse. Siden 2019 har 3 av sektorlederne gjennomført utdanning på høyskolenivå. En av sektorlederne studerer økonomi og administrasjon mens arbeidet med forvaltningsrevisjonen pågår. To av sektorlederne fortalte revisor at de kunne tenke seg å ta mer utdanning etter hvert, men at de per dato ikke hadde kapasitet til dette.

Det er gjennomført en ekstern analyse av ledergruppens sammensetning av personlighetstyper. Denne viste at de utfyller hverandre, med ulike typer personligheter. Det etterlyses av enkelte at dette kunne vært utnyttet mer systematisk i etterkant av analysen.

2.4 Kapasitet

Med unntak av sektorleder oppvekst, er alle i kommunedirektørens ledergruppe ansatt i 100 prosent stilling. Sektorleder oppvekst er imidlertid ansatt i en 50 prosent stilling som sektorleder, og 50 prosent stilling som inspektør på skolen. En forvaltningsrevisjon fra 2018⁴ påpekte at det er problematisk å organisere oppvekstområdets ledelse slik.

Sektorlederne skal jobbe overordnet og sørge for utvikling av kommunen. De har ulikt omfang av ansatte i sektorene sine, og også svært ulikt antall ansatte de har direkte personalansvar for. En av sektorlederne har direkte personalansvar for 7 ansatte, mens en annen kun har personalansvar for en tjenesteleder.

⁴ Revisjon Midt-Norge SA (2018) «Tydal barne- og ungdomsskole. Ressursbruk, tidlig innsats og tilpasset opplæring» <http://www.konsek.no/wp-content/uploads/2016/04/0010-Vedlegg-Endelig-rapport.pdf>

2.4.1 Sektorledernes oppfatning av egen kapasitet

Alle lederne er generalister og jobber med driftsoppgaver samtidig som de skal arbeide med utviklingsoppgaver. En samlet ledergruppe sier til revisor at det tidvis kan være utfordrende å ha nok fokus på utvikling samtidig som de er nødt til å opprettholde en forsvarlig drift.

Sektorleder oppvekst opplever det som utfordrende å ha 50 prosent stilling som sektorleder. Rent praktisk gjør hun det slik at de dagene hun er på rådhuset er hun i rollen som sektorleder, og på skolen er hun undervisningsinspektør. Ifølge sektorlederen er utfordringen å se det helhetlige bildet, og hun savner å kunne gå i dybden. Hun følger opp oppgavene sine, men er avhengig av å måtte prioritere. Dette fører til at hun ikke alltid får satt seg så godt inn i saker til blant annet ledermøter som hun kunne tenkt seg. Utviklingsoppgaver går bra, men sier generelt at hun har nok å holde på med, og at det kan være en utfordring å få tatt ut all ferie.

Sektorleder teknikk og miljø opplever at det er mye å gjøre, og skulle gjerne fulgt opp personalarbeidet bedre. Han opplever at det samarbeides på tvers i sektoren og at det er gode støttespillere innad i sektoren.

Næringssjefen har arbeidsoppgaver innen næringsoppfølging. Noen av arbeidsoppgavene innen næring er saksbehandling av søknader til nærings- og omdømmefondet, saksbehandling av søknader til statlige ordninger der det administrative ansvaret er lagt til kommunene, utviklings- og tilretteleggingstiltak for næringslivet, markedsføring, rapportering, budsjettansvar, rapportering, m.fl. Næringsfondet har mange søknader, og til tider kan det være utfordrende å utføre andre oppgaver fordi behandlingen av søknadene tar mye av næringssjefens tid.

Kapasiteten til sektorleder helse og omsorg varierer. Hun beskriver det slik at hun er involvert på mange nivå og plan, og skal følge opp prosesser både i og utenfor kommunen. Eksempelvis er det en utfordring å få satt seg ned for å utarbeide helse- og omsorgsplan, og lignende utviklingsarbeid som krever omfattende prosess og stort, ensidig fokus over tid. Daglige driftsoppgaver går foran.

2.4.2 Samspill internt

I en liten kommune som Tydal er det viktig at samarbeidet mellom lederne fungerer godt for å få utnyttet kapasiteten i gruppa maksimalt. En viktig del av dette er å vite hvordan hverandres roller fungerer. I gruppeintervju sier lederne at de har god oversikt over hverandres roller. De benytter seg av hverandre, og hverandres kunnskap. I individuelle intervju kommer det imidlertid fram at de fagspesifikke oppgavene er noe sektorlederne, og fagsjefene må gjøre

selv. Enkelte savner flere ansatte i stabsfunksjoner de kan støtte seg på, og benytter nå tjenestelederne sine i tillegg til personalrådgiver og økonomisjef.

I individuelle intervju har revisor blitt fortalt at ledergruppa har strevd med å finne ut hvordan de best mulig skal dra samme retning. Det er blitt påpekt at samspillet internt er påvirket av samspillet opp mot politisk nivå, og det har tidvis vært krevende (mer om dette i kapittel 2.4.3). I januar 2022 fortalte ledergruppa i gruppeintervju at de mener Covid19-pandemien har gjort det enda mer nødvendig med samarbeid enn før, noe de mener de har lyktes med. De forteller at det er mulig å være uenige i ledergruppa, og at de er flinke til å skille mellom sak og person. De forteller også at de roser hverandre når det er fortjent.

For en periode har de hatt ledermøter annenhver uke, men velger fra januar 2022 å gå tilbake til ukentlige ledermøter. Dette grepet er gjort for å få enda bedre relasjoner til hverandre, og ivareta den løpende dialogen.

2.4.3 Samarbeid med politisk nivå

En del av arbeidsoppgavene til den administrative ledelsen er å utrede, legge frem, og følge opp saker for politisk nivå. Samspillet med politisk nivå påvirker derfor deres kapasitet.

Politiske møter

Det ble ifølge ordføreren litt «skarpe kanter» i starten av ny kommunestyreperiode, men det har bedret seg noe utover i perioden. Han forteller også at det nye kommunestyret ville veldig mye, og at de kanskje var litt overivrige med tanke på hva som er mulig å rekke over for administrasjonen.

I kommunestyremøtene har det forekommet at noen har kommet med uheldige uttalelser om andre. Ordfører har ikke gitt tilsnakk til kommunestyremedlemmer på grunn av språkbruk i kommunestyremøtet, men tar opp slike overtramp med vedkommende i etterkant av møte. Ifølge ordfører har det også hendt at administrasjonen tramper over en strek. Ordfører har tatt opp dette med rette vedkommende. Han mener slik oppførsel skaper uheldige fronter.

Administrasjonen opplever at det til tider er uheldig omtale av ansatte i politiske møter. Administrativ ledelse skriver i felles uttalelse til revisor før jul at det ved flere anledninger har vært overtramp fra enkeltpolitikere med uttalelser om bl.a. manglende kompetanse i administrasjonen. Dette kan ifølge administrasjonen føre til en usikkerhet blant saksbehandlere.

Fra politisk hold har det skjedd at det har oppstått misforståelser omkring de vurderinger som er gjort fra saksbehandlers side, og at det er stilt spørsmål om de vurderinger som er gjort. For

eksempel om administrasjonen har riktig kompetanse til å utrede saken. Samtidig som det blir stilt slike spørsmål, opplever administrasjonen manglende forståelse for nødvendigheten av å leie inn ekstern kompetanse.

I enkelte saker opplever ledergruppa at politikere i større grad enn i tidligere perioder ønsker å styre på et mer detaljert nivå.

Både ordfører og administrasjonen fortalte revisor at enkelte politikere har hatt innvendinger til både saksbehandling og vurderinger. I de fleste tilfellene hvor det er sendt klager til statsforvalteren viser det seg at saksbehandlingen var tilfredsstillende.

På spørsmål om hva politikerne gjør når de ikke er fornøyd med sakspapirene bruker administrasjonen begrepet «utsette sak», mens ordfører sier politikerne har sendt saker tilbake til ny behandling.

Ordfører beskriver forskjellen at når saker sendes tilbake er det for å få utredet noe som blir etterspurt i møte som kan være avgjørende for endelige vedtak. Utsettelse kan være et tiltak som brukes når det har kommet sent høringssvar eller lignende som saksbehandler ikke hadde tilgang til når man skrev saken.

Ordfører forteller at politikerne ønsker at involvering kan skje på andre måter enn slik det er i dag. Det er ønsker om bredere debatter før de store sakene kommer til beslutning. Som en del av politikeropplæringen skulle kommunen ha en gjennomgang fra KS om rollene i en kommune. Dette ble utsatt grunnet pandemien, men skal etter planen gjennomføres i 2022. Både politikere og administrativ ledelse skal delta. Ordfører håper denne gjennomgangen kan hjelpe både politikere og administrasjon med forventningsavklaring.

Både administrativ ledelse og ordfører trekker fram i sine intervjuer med revisor i januar 2022 at administrasjonen og politisk nivå samarbeider bedre enn tidligere i perioden.

Dialog administrativ og politisk ledelse

Ettersom det kun er ordfører som er lønnet politiker i kommunen er det han som er bindeleddet mellom politikk og administrasjon. Ordfører og kommunedirektøren har faste møtepunkter hver uke. Det er ikke alltid de klarer å gjennomføre disse møtene hver uke, men ambisjonen er der.

Administrasjonen ønsker at flere politikere kommer med spørsmål i forkant av politiske møter, enten skriftlig eller at de ringer/kommer innom kontoret. Ordfører mener at dette er urealistisk ettersom de fleste politikere er på jobb i kontortiden.

2.5 Vurdering

Kompetanse i administrativ ledelse

Kommunedirektør, økonomisjef, personalrådgiver og sektorledere har alle utdanning innenfor deres respektive felt. De har også erfaring fra ledelse, eller lederutdanning. Det er positivt at det er gjennomført en kartlegging av personlighetstyper i ledelsen. Ved å kartlegge, og utnytte funnene fra lederanalysen kan kommunens administrative ledelse ut fra egne forutsetninger opparbeide seg gode verktøy for både samarbeid og for det å lede ansatte bedre.

Alle vi har snakket med i den administrative ledelsen trekker frem at det er åpent for å ta videreutdanning, men ingen har kommet med eksempler på at de er direkte oppfordret til å ta et studium eller kurs. Kommunen har ikke en kompetanseplan for administrative ledelse. At halvparten av sektorlederne har gjennomført videreutdanning de siste tre år, viser imidlertid at det kommunens administrative ledelse har mulighet til å videreutdanne seg om de ønsker dette.

Forståelse for hverandres roller

Internt i kommunens administrative ledelse har de etter eget utsagn oversikt og forståelse for hverandres roller. Covid19-pandemien har gjort det enda mer nødvendig å samarbeide enn tidligere, noe de mener de har lyktes med. Noen oppgaver er sektoravhengige og kan ikke delegeres. Intervallet på ledermøter i kommunen har variert i perioden denne forvaltningsrevisjonen har pågått. Revisor mener det er positivt at administrasjonen er fleksible på hvordan de skal løse faste møtepunkter.

Revisor oppfatter at det etter forrige kommunevalg har vært utfordrende for både politisk og administrativ ledelse å «finne formen». Kommunen har ikke gjennomført del to av politikeropplæringen om de ulike rollene. Etter planen blir dette gjort våren 2022.

Det er ulikt syn på når politikerne skal delta i diskusjoner, og i hvilken del av prosessen de skal involveres. Politikk og administrasjon har begge tanker om hvordan oppgaver bør løses, men har så vidt revisor kan se ikke funnet ut hvordan de på best mulig måte skal sikre både politisk deltakelse og faglig skjønn.

Revisor oppfatter at det har vært en utvikling i rolleforståelsen mellom politikk og administrasjon til det bedre. Kommunens ledelse ser positivt på den videre utviklingen.

Revisor vurderer at det ikke har vært jobbet tilfredsstillende med rolleforståelse mellom politisk og administrativt nivå, men det ser ut til at det går riktig vei.

Gjensidig tillit

Revisor har forståelse for at det er vanskelig å ha tillit til at arbeidet blir respektert når man kan risikere å få uheldig personkarakteristikk i offentlig sammenheng. Det kan også være vanskelig å ha tillit til at prosessene som er gjennomført av administrasjonen er riktig utført om du er ny i rollen som politiker. Når det er, etter ordførers ord, «harde fronter» kan det være utfordrende å opprettholde tillit mellom partene.

Rammebetingelsene for å bygge gjensidig tillit har ikke vært de beste i denne kommunestyreperioden. Ny kommunelov er et moment som gir nye rammebetingelser som kommunen skal operere i. I tillegg har kommunen måttet forholde seg til en pandemi som har tvunget flere møter over på digital platform. Å bygge tillitsbaserte forhold digitalt er utfordrende.

Ordfører har valgt å ta opp uheldige uttalelser med aktuell taler i etterkant av møter, i stedet for å irettesette underveis i møtene. Revisor ønsker å påpeke at møteleder har et særlig ansvar for å skape et trygt forum for alle tilstedeværende i et kommunestyremøte.

De faste møtepunktene mellom kommunedirektør og ordfører kan forstås som et verktøy for å oppnå gjensidig forståelse og tillit.

Mangel på gjensidig tillit kan føre til at kommunen ikke får utnyttet kompetansen og kapasiteten som finnes i administrasjonen. Om det ikke er gjensidig tillit kan dette føre til at både ideer og muligheter glipper.

Kommunens administrative ledelse forteller revisor at samarbeidet fungerer bedre nå enn tidligere i perioden. Ordfører mener at politisk nivå har fått større forståelse for de administrative prosessene en kommune må gjennom. Samlet betyr dette sannsynligvis at den gjensidige tilliten også blir bedre.

Revisor vurderer at kommunen ikke har arbeidet godt nok for å oppnå gjensidig tillit.

Åpenhet for gjensidig konstruktiv kritikk og en åpen diskusjon om relasjonens kvalitet.

Åpenhet for konstruktiv kritikk blir enklere når tonen mellom politikere og administrasjon er god. Det kan være vanskelig å være både åpen for konstruktiv kritikk og å ha en åpen diskusjon om relasjonens kvalitet når det ikke er gjensidig tillit mellom administrativ og politisk ledelse. Etter revisors forståelse er ikke alt som oppfattes som kritikk nødvendigvis ment som det, men

mangel på gjensidig tillit, gjensidig konstruktiv kritikk og åpen diskusjon om relasjonens fordeler og ulemper gjør at samarbeidet ikke får utvikle seg optimalt.

Det er positivt at både politisk og administrativ ledelse mener at samarbeidet har forbedret seg.

3 FORBEREDELSE OG IVERKSETTELSE AV POLITISKE SAKER

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- Har kommunen etablert system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig forberedelse av politiske saker og iverksettelse/oppfølging av disse?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunens administrasjon skal ha et system som sikrer at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.
- Vedtak som treffes av folkevalgte organer, skal iverksettes uten ugrunnet opphold.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Funn

3.3.1 Forberedelse av politiske saker

Kommunens planverk er utgangspunkt for all saksbehandling i kommunen, og kommunedirektøren er opptatt av å følge opp vedtatte planer i alle saker som utarbeides.

Saksbehandling til politisk nivå utføres av sektorledere, tjenesteledere og egne saksbehandlere på areal, miljø og byggesak. Alle ansatte med saksbehandlingsansvar får tilbud om kurs i saksbehandling, kurs om det gjeldende lovverk og andre kurs med faglig relevans. Tre av medlemmene i strategisk ledergruppe har gått saksbehandlingskurs. Flere av medlemmene i strategisk ledergruppe har også erfaring med saksbehandling fra andre kommuner. Ordføreren fortalte revisor at sakene etter hans syn i hovedsak er forsvarlig utredet.

Kommunen har ikke en felles rutine for hvordan en sak til politisk behandling skal skrives. I saksbehandlingssystemet finnes en overordnet mal som skal brukes. Selve utformingen av saken ligger i malen, deretter må saksbehandler fylle ut lovkrav osv. Enkelte fagspesifikke politiske saker er det i tillegg utarbeidet egne maler for, særlig på teknikk og miljø. Disse inneholder liste over lovkrav, og innehar standardformuleringer saksbehandler kan benytte seg av.

I oppstartsmøtet ble det sagt at praksis er at sakene skal opplyses på best mulig måte gjennom en faktadel og en vurderingsdel. Det utarbeides deretter en innstilling til vedtak, som skal kunne forstås selvstendig, det vil si uten at det er nødvendig å lese resten av saksframlegget.

Når en sak er ferdig skrevet sendes den til godkjenning. Hvis fagsaksbehandler eller tjenesteleder skriver saken, skal den godkjennes av sektorleder. Hvis sektorleder skriver sak, går saken til godkjenning hos kommunedirektøren.

Det er lovanvendelse, logisk oppbygning og vurderingene som er gjort, som er i fokus når saken er til godkjenning. Kommunedirektøren forteller at det kommer saker til godkjenning som ikke blir godkjent. Disse sendes i retur, med beskjed til saksbehandleren om hva som gjør at saken ikke ble godkjent. Hun benytter imidlertid anledningen til å skryte av saksbehandlerne i kommunen, som etter hennes syn er svært dyktige.

3.3.2 Realisme i vedtak

Ifølge ordfører er politiske vedtak realistiske med tanke på administrasjonens mulighet til oppfølging. Han mener at administrasjonen kan leie inn nødvendig kompetanse, men at kommunen må ha styringen på dette både i omfang og tidshorisont. Han har ikke fått tilbakemeldinger på at vedtak er umulig å følge opp, bare at det er travelt.

Kommunens ledergruppe opplever at det noen ganger kan være en utfordring hvilke forventninger det politiske miljøet har til administrasjonens gjennomføring av oppgaver. Fra administrasjonens side handler det om prioritering, og tid nok til å gjøre et godt og grundig arbeid i stedet for å levere raskt. Det påpekes også fra administrasjonen at kommunen i noen tilfeller er avhengige av en tredjepart, som entreprenør, for realisering av vedtak. Entreprenørens kapasitet vil derfor direkte påvirke tidshorizonten for gjennomføring av vedtak.

3.3.3 Iverksettelse og oppfølging av vedtak

Etter kommunelovens §13 skal saker vedtatt i politisk organ iverksettes uten ugrunnet opphold. Det vil si at administrasjonen skal igangsette prosjekter, sende ut vedtaksbrev til berørte innbyggere og lignende så fort de kan etter at vedtaket er gjort.

Etter at vedtak er fattet er det politisk sekretariat og saksbehandler som følger opp vedtakene. For tiltak som ligger i budsjettet, skjer rapportering gjennom årsregnskapet. All historikk ligger i saksbehandlingssystemet, og der finnes en restanseliste over saker som ikke er ferdige

Sektorleder helse og omsorg forteller at det for hennes område ikke er etablert systematisk rapportering underveis i arbeidet med oppfølging av politiske vedtak som omhandler hennes sektor utover det som rapporteres i tertialrapporter, årsmeldingen og gjennom årsregnskapet.

Sektorleder næring og landbruk rapporterer til formannskapet om næringsfondet. Tertialrapporter og årsregnskap viser en oversikt over hvor mye som er bevilget i løpet av året. Hun har utviklet et eget regneark som viser status for tildeling gjennom næringsfondet, og eventuelt behov for oppfølging.

Sektorleder for teknikk og miljø forteller at vedtatte planer legges inn i planarkivet. For byggesaker varsles tiltakshaver, og kopimottakere mottar kopi av vedtak. Utover dette er det ikke ytterligere oppfølging i enkeltsaker. I utviklingssaker har prosjektleder ansvar for oppfølging av prosjektet i henhold til ramme fra politikerne. Dersom det skjer endringer i prosjektet, settes det opp sak til politisk behandling. Utfall fra en slik sak viderefremmes til den ansvarlige for prosjektet, som fortsetter arbeidet etter nye føringer. Framdrift i prosjekt rapporteres normalt gjennom tertialrapporter, mens endelig rapportering av prosjekt som hovedregel rapporteres gjennom årsoppgjøret.

I følge enkelte i administrativ ledelse er det et ønske fra politisk nivå om involvering som går langt inn i administrasjonens ansvarsområde. Dette oppleves til tider både utfordrende, og umulig å etterkomme. Samtidig uttrykker flere at de ønsker at politisk nivå tar kontakt direkte, og tidligere i prosessen, dersom de har spørsmål knyttet til en sak. Ordfører påpeker at det kun er en lønnet politiker i kommunen, og at han derfor blir bindeleddet mellom politikk og administrasjon. Han er opptatt av å viderefremme spørsmål fra både posisjon og opposisjon.

3.4 Vurdering

Forsvarlig utredet.

Det finnes en mal for sak til politisk behandling i saksbehandlingssystemet, men denne er svært overordnet. Det finnes maler for fagspesifikke saker, særlig innenfor sektor teknikk og miljø. Det hadde vært en styrke om også den generelle malen var oppdatert med henvisninger til lovverk.

Kommunen har et system for kvalitetssikring i forkant av utsendelse av saker til politisk behandling. Sektorledernes beskrivelser av gjennomføringen av denne kvalitetssikringen viser etter revisors syn at kommunen ikke bare har system for kvalitetssikring, men også gjennomfører dette i praksis. Det er også en del av kvalitetssikringen at alle ansatte med saksbehandlingsoppgaver får tilbud om saksbehandlingskurs.

Etter hva revisor forstår har det vært uenigheter mellom politisk og administrativ ledelse om prosess, særlig når det kommer til omfattende saker. Det virker på revisor som om kommunen har noe å gå på for å få en tilfredsstillende rutine for gjennomføring av omfattende prosesser.

Det er ønske om økt involvering fra politikernes side, som må forstås uavhengig av kvalitet på saksutredningen.

Det forekommer at saker blir påklaget. I de tilfellene det helt konkret har vært reist tvil om saksbehandlingens kvalitet, har Statsforvalteren i de fleste tilfellene kommentert at lovanvendelsen er riktig, og saksbehandlingen forsvarlig. Revisor mener dette indikerer at saksutredningen er forsvarlig.

Ordførers vurdering er at sakene i all hovedsak er forsvarlig utredet.

Samlet vurderer revisor at kommunen har et system som i stor grad sikrer forsvarlig saksbehandling av saker til politisk behandling.

Iverksette uten ugrunnet opphold

Alle administrativt ansatte som revisor har snakket med forteller i detalj om hvordan de følger opp politiske saker. Saksbehandlingssystemet har en funksjon som viser hvorvidt saker er fullført eller ikke. Inntrykket er at systemet for oppfølging av saker fungerer.

Revisors oppfatning er at kommunens administrasjon gjør så godt de kan, og at politiske vedtak i all hovedsak iverksettes uten ugrunnet opphold.

4 HØRING

Utkast til rapport er sendt på høring til kommunen. Kommunedirektør i Tydal kommune, Heidi Horndalen, svarte 11.02.22 på høringen med høringssvar. **Hele høringssvaret ligger vedlagt i vedlegg 2 til rapporten.**

Rapporten har i tillegg vært på faktaverifisering hos kommunen tidligere i prosessen, kommunedirektøren har hatt anledning til å lese gjennom datadelene av rapporten. I etterkant av denne prosessen ble noen formuleringer endret og feil tatt ut av rapporten.

I etterkant av høring av revisor endret på de feil som er påpekt av kommunedirektøren, i tillegg til å tydeliggjøre skillet mellom politisk og administrativ ledelse i teksten.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Det er utarbeidet følgende problemstillinger for denne forvaltningsrevisjonen:

1. Har kommunen tilfredsstillende kompetanse og kapasitet i ledergruppen til å drifte administrasjonen og personalarbeidet forsvarlig?
2. Har kommunen etablert system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker og iverksettelse/oppfølging av disse?

Kommunens administrative ledergruppe har relevant utdanning, lederfaring eller lederutdanning og relevant yrkeserfaring. Revisors vurdering er derfor at det er tilfredsstillende kompetanse i ledergruppen.

Sektorlederne har ulikt antall ansatte å fordele arbeidsoppgavene på, og noen er mer presset enn andre. Felles for disse er at de ønsker seg mer tid til utviklingsoppgaver. Særlig er det utfordrende for sektorlederen i 50 prosent stilling.

Kapasiteten til administrativ ledelse er i stor grad påvirket av samspillet opp mot politisk nivå. Her er revisors vurdering at det ikke er jobbet godt nok med rolleforståelse, gjensidig tillit, åpenhet for gjensidig konstruktiv kritikk og åpen samtale om relasjonens kvalitet. I januar 2022 forteller både administrasjon og ordfører revisor at samarbeidet stadig bedrer seg, noe som er positivt. Kommunen som helhet vil ha god nytte av å skape et bedre samarbeidsklima.

Når det gjelder saksforberedelse og iverksettelse av politiske saker er revisors vurdering at kommunen har system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig forberedelse av politiske saker og iverksettelsen av disse.

5.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at Tydal kommune:

- Ivaretar den gode dialogen videre
- Gjennomfører del to av politikeropplæringen, med deltakelse fra både politikere og administrasjon.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Kommuneloven
- KS Gode råd for etikkarbeid kap. 4 Klar rolle og ansvarsfordeling
- KS Folkevalgtprogram 2019-2023
- KS Plattform for godt lokaldemokrati
- KS/Universitetet i Agder (2020): Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør. Delrapport 1.
- KS (2018): Guide til god ledelse

Kompetanse og kapasitet

Det er ingen direkte kompetansekrav til kommunens administrative ledelse, utover de fagspesifikke kravene. I KS' Guide til god ledelse i kommunal sektor fra 2018 skriver KS om ledere i kommunal sektor: «Du er en sentral rollemodell og kulturskaper i organisasjonen. En viktig del av lederjobben er å bidra til at dine medarbeidere er motiverte ved at de får brukt sin kompetanse»

Norges Handelsorganisasjon beskriver kompetanse slik: «Kompetanse kan defineres som evnen til å løse oppgaver og mestre utfordringer i konkrete situasjoner. Kompetanse inkluderer en persons kunnskap, ferdigheter, holdninger og hvordan disse brukes i samspill.»⁵ Utdanning og tidligere erfaring er ofte brukte indikatorer på kompetanse.

Fra KS Gode råd for etikkarbeid:

«Hovedansvaret for å opprettholde rolle- og ansvarsfordelingen mellom administrasjon og politikk ligger hos administrasjonssjefen og ordføreren, og er omtalt i Kommuneloven. Kommunestyret kan be administrasjonssjefen og ordføreren jevnlig redegjøre for dette. En slik

⁵ <https://arbinn.nho.no/arbeidsliv/kompetanse/kompetanseutvikling/ord-og-uttrykk-om-kompetanse/hva-er-kompetanse/>

redegjørelse kan gi viktig informasjon til andre i kommunen og innbyggerne generelt, samt sikre at administrasjonssjefen og ordføreren engasjerer seg i problemstillingen.»

Det kommunale lederskapet er komplekst, og utfordringen er å få det til å samvirke i en konstruktiv kompleksitet. Med det «kommunale lederskap» menes både kommunal og politisk ledelse. Å få til samspillet både mellom ordfører og kommunedirektør, og internt i ledergruppa er avgjørende for kapasiteten til den kommunale administrasjonen.

I en svensk rapport om samspillet mellom ordfører og kommunedirektør framheves følgende nøkkelpunkter for et godt samspill:

- gjennomtenkte rutiner og god struktur for samspillet
- tydelige møterutiner
- aksept for at samspillet utvikles suksessivt
- ha så god kjennskap til den andre partens dagsorden at man i akuttsituasjoner kan trå inn i den andres sted om nødvendig, f.eks. som møteleder⁶

I en rapport utarbeidet på bestilling fra KS finner forskere ved Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder at det er fire kriterier som er avgjørende for et godt samarbeid.

- a) Forståelse for hverandres roller
- b) Gjensidig tillit
- c) Åpenhet for gjensidig kritikk
- d) Åpen diskusjon om relasjonens kvalitet

Rapporten legger til grunn at «godt samspill» ikke avhenger av å identifisere en «beste modell» men snarere å etablere en felles forståelse av rolle – og oppgavefordeling.

Etter revisors forståelse gjelder de fire punktene både samarbeidet internt i administrativ ledelse og samarbeidet mellom administrativ og politisk ledelse.

Det er utarbeidet følgende kriterier:

- Kommunens administrative ledelse bør ha en samlet kompetanse som styrker arbeidet.

⁶ SKL 2017: Skapandet av en professionell samspelsrelasjon mellan ordförande och direktör

- Kommunedirektøren bør oppmuntre og legge til rette for videreutvikling av administrativ ledelse.
- Administrativ og politisk ledelse bør jobbe aktivt for å oppnå forståelse for hverandres roller.
- Det bør være gjensidig tillit mellom administrativ og politisk ledelse.
- Det bør det være åpenhet for gjensidig konstruktiv kritikk og en åpen diskusjon om relasjonens kvalitet mellom politisk og administrativ ledelse

Saksbehandling til politisk nivå

Kommunelovens §13-1, 3. avsnitt sier følgende om saker til folkevalgte organer:

«Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.»

I formuleringen «skal påse» ligger det etter revisors skjønn en forståelse av at det skal være et system i kommunen som sikrer at utredningen er forsvarlig

I begrepet «forsvarlig» ligger det etter revisors skjønn en forståelse av at utredningen skal være grundig og inneholde faktiske og relevante opplysninger om den aktuelle saken. Hva som er forsvarlig utredning, vil avhenge av sakens omfang og kompleksitet. Hensynet til effektivitet tilsier at ikke alle opplysninger og detaljer som kan være relevante, må være med.

Kommunedirektørens ansvar for å følge opp politiske vedtak er nedfelt i Kommunelovens § 13-1, 4. avsnitt:

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

Kommunedirektørens ansvar etter siste ledd ble i forarbeidet underbygd slik:

Dersom for eksempel et benkeforslag blir vedtatt og det senere viser seg at vedtaket var i strid med lovkrav, vil kommunedirektøren måtte ta opp dette på nytt slik at det folkevalgte organet blir klar over den rettslige problemstillingen og dermed får anledning til å endre vedtaket. Hvorvidt dette innebærer en plikt eller rett til å utsette iverksettelsen av vedtaket, må avgjøres ut fra en konkret vurdering av vedtakets art, hvilke problemstillinger en utsettelse eventuelt

medfører, hva slags og hvor alvorlig lovstrid det eventuelt er snakk om, og så videre. (NOU 2016:4 s. 90)

Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Kommunens administrasjon skal ha et system som sikrer at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.
- Vedtak som treffes av folkevalgte organer, skal iverksettes uten ugrunnet opphold.

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

REVISJON MIDT-NORGE SA
Brugata 2
7715 STEINKJER

Deres ref.:

Vår ref.:
2017/1108-39 840/2022

Saksbehandler:
Heidi Horndalen

Dato:
11.02.2022

Høringsutkast til rapport fra forvaltningsrevisjon av kompetanse og kapasitet

—

Viser til tilsendte høringsutkast ang rapport – forvaltningsrevisjon av kompetanse og kapasitet. Jeg har merknader til følgende:

Pkt. 2.3.1 Kommuneledelsens kompetanse og 2.5 Vurdering

3 av sektorlederne har siden 2019 gått videreutdanning som er på høyskolenivå. Dette er ikke direkte pålagt av kommunedirektør, men kommunedirektør har støttet opp om de valgene som sektorlederne har gjort. Det er lagt til rette for at de skal kunne delta på forelesninger i arbeidstiden og at eksamensdager gjennomføres i arbeidstiden. Når det gjelder selve arbeidsoppgavene til studiet er det opp til den enkelte sektorleder å avsette tid til det. Under pkt. 5.1 Konklusjon er det revisors vurdering at det ikke legges godt nok til rette for at videreutdanning gjennomføres. Ut ifra at halvparten av ledergruppa har tatt videreutdanning på høyskolenivå de siste 3 år vitner det om at forholdene legges til rette for å gjennomføre videreutdanning.

Kommunedirektør presiserer at ansatte får tilbud om saksbehandlerkurs, kurs som går på lovverket og andre fagrelaterte kurs. Dette ble orientert om i møte mellom kommunedirektør og revisjonen den 060921. Det er omtalt noe i referatet fra det møtet.

Generell kommentar:

I rapporten er det på flere punkter vist til kommunens ledelse. Her kunne nok rapporten vært mere konkret på om det er politisk ledelse, administrativ ledelse eller om det er en kombinasjon. I henhold til kommuneloven så skiller den klart på hva som er politisk ledelse sitt ansvar og hva som er kommunedirektør sitt ansvar.

Med hilsen

Heidi Horndalen
kommunedirektør

Dette brevet er godkjent elektronisk i Tydal kommune og har derfor ingen signatur



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no