

Saksutredning og oppfølging av vedtak - internkontroll

Inderøy kommune
Forvaltningsrevisjon

2026

FR1344

FORORD

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag fra kontrollutvalget i Inderøy kommune. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter NKRFs (Kontroll og revisjon i kommunene) standard, Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001)

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt-norge.no.

Trondheim, 09.01.2026

Anna Ølnes

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Anne Grete Wold

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge har gjennomført forvaltningsrevisjon om kommunens internkontroll av saksutredning av saker til folkevalgte organ og oppfølging av vedtak. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag fra kontrollutvalget i Inderøy kommune.

Problemstillingene har vært:

- Har kommunen etablert internkontroll som sikrer forsvarlig utredning av saker som skal behandles av folkevalgte organ?
- Har kommunen etablert internkontroll for oppfølging og iverksettelse av vedtak i folkevalgte organ?

På den første problemstillingen konkluderer revisor med at Inderøy kommune langt på veg har etablert internkontroll. Internkontrollen ivaretar i noen grad forsvarlig utredning av saker som skal behandles av folkevalgte organ. I hovedsak er den ivaretatt innenfor sak- og arkivsystemet Elements. Internkontrolltenkning, slik den framgår etter kommunelovens § 25-1 og 25-2, er i mindre grad til stede i saksutredning til folkevalgte organ. Det ser ikke ut til å være rutiner og praksis for avviksrapportering ved feil i saksutredningen, og det er heller ikke etablert systematiske risiko- og sårbarhetsvurderinger knyttet til saksutredningene. Revisor mener at det likevel praktiseres diskusjoner rundt styrker, svakheter og feil som bidrar til å sikre saksutredningen til folkevalgte organ.

På den andre problemstillingen konkluderer revisor med at Inderøy kommune langt på veg har etablert en internkontroll for oppfølging av vedtak. Som for saksutredningen før folkevalgt behandling, kjennetegnes ikke saksutredningen til folkevalgte organ i særlig grad av internkontrolltenkning etter kapittel 25 i kommuneloven.

Revisor anbefaler at kommunedirektøren legger til rette for å:

- Koble internkontroll i saksutredning og oppfølging av vedtak (§ 13-1) til systemet for internkontroll i kapittel 25 i kommuneloven;
 - beskrivelse hovedoppgaver, mål og organisering for saksutredning og oppfølging av vedtak,
 - gjøre kjent nødvendige, skriftlige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse i saksutredning og oppfølging av vedtak,
 - rapportere og følge opp avvik i saksutredning og oppfølging av vedtak,
 - vurdere risiko for feil i saksutredning og oppfølging av vedtak.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	4
1 Innledning.....	6
1.1 Bestilling, problemstillinger og avgrensning	6
1.2 Om temaet	6
1.2.1 Saksutredning og oppfølging av vedtak	6
1.2.2 Internkontroll	7
1.3 Administrasjon og tjenester i Inderøy kommune	8
1.4 Metode	9
1.5 Kommunedirektørens uttalelse til foreløpig rapport.....	10
2 Internkontrollen for saksutredning.....	11
2.1 Problemstilling	11
2.2 Revisjonskriterier	11
2.3 Funn.....	11
2.3.1 Oppgaver, mål og organisering for saksutredning til folkevalgte organ.....	11
2.3.2 Nødvendige, skriftlige rutiner og prosedyrer.....	14
2.3.3 Avdekke og følge opp avvik, og tiltak for å redusere risiko	17
2.3.4 Evaluere og korrigere.....	19
2.3.1 Opplæring i internkontroll av saksutredning til folkevalgte organ	20
2.3.2 Saksutredning i kommunedirektørens årlige rapport om internkontroll	21
2.4 Revisors vurdering.....	21
3 Oppfølging av vedtak.....	24
3.1 Problemstilling	24
3.2 Revisjonskriterier	24
3.3 Funn.....	24
3.3.1 Rutiner og prosedyrer for oppfølging uten ugrunnet opphold	24
3.3.2 Oversikt over registrering, tildeling og status oppfølging av vedtak	26
3.3.3 Avklaring og tolkning av vedtak.....	26
3.3.4 Tilbakemelding ved hendelser som påvirker oppfølging av vedtak.....	27
3.3.5 Vedtak i kompetent organ	27
3.4 Revisors vurdering.....	28
4 Konklusjoner og anbefalinger	30
4.1 Konklusjon.....	30
4.2 Anbefalinger	30
Kilder.....	31
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	32

Vedlegg 2 – Uttalelse	40
-----------------------------	----

Figurer

Figur 1. Administrativt organisasjonskart for Inderøy kommune. Kilde: Inderøy kommune.	8
Figur 2. Kontrollinjene fra kommunestyret.	13
Figur 3. Kartleggingsskjema for ledelsens årlige gjennomgang av internkontroll.	18

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling, problemstillinger og avgrensning

Revisjon Midt-Norge mottok i brev av 31.01.2025 **bestilling** av forvaltningsrevisjon om internkontroll av saksutredning av saker til folkevalgte organ og oppfølging av vedtak. Kontrollutvalget vedtok bestillingen i sak 1/25 (17. januar). Revisor la fram en prosjektplan med forslag til problemstillinger i sak 17/25 i kontrollutvalgets møte den 09.05.2025. Kontrollutvalget sluttet seg til prosjektplanen.

Problemstillingene som forvaltningsrevisjonen er basert på har vært:

1. Har kommunen etablert internkontroll som sikrer forsvarlig utredning av saker som skal behandles av folkevalgte organ?
2. Har kommunen etablert internkontroll for oppfølging og iverksettelse av vedtak i folkevalgte organ?

Den første problemstillingen gjelder administrasjonens prosess med saksutredning fram til behandling i folkevalgte organ, og den andre problemstillingen gjelder administrasjonens oppfølging etter at det er fattet vedtak i det folkevalgte organet.

Forvaltningsrevisjonen er **avgrenset** til å gjelde internkontroll for saksutredning til, og oppfølging av vedtak i folkevalgte organ. Saksbehandling etter forvaltningsloven og sektorlover er holdt utenfor. Folkevalgtes behandling av saker i folkevalgte organ er også holdt utenfor.

1.2 Om temaet

Det er to hovedtemaer i denne forvaltningsrevisjonen: **Saksutredning og oppfølging av vedtak**, og **internkontroll**.

1.2.1 Saksutredning og oppfølging av vedtak

I kommunelovens § 13-1, tredje ledd heter det at «Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet.¹ Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å fatte et vedtak». I forarbeidene til loven blir det vektlagt at loven i større

¹ Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

grad enn i tidligere kommunelov bør tydeliggjøre at kommunedirektørens utredninger må bygge på faktiske opplysninger i tillegg til å være i tråd med lovverket (Prop. 46 L (2017-2018)).²

I proposisjonens avsnitt som omhandler kommunedirektørens utredningsplikt står det blant annet: «Utredningen skal (...) inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Hvor omfattende denne utredningsplikten er, vil bero på en konkret vurdering av den aktuelle saks omfang, kompleksitet, tidsaspekt og så videre».² I proposisjonen heter det videre Saksutredninger skal være objektive og nøytrale, og belyse konsekvensene av flere alternative løsninger.

Kommunelovens § 13 -1, fjerde ledd, stiller krav til at kommunedirektøren iverksetter vedtak uten ugrunnet opphold, og pålegger kommunedirektøren en opplysningsplikt dersom kommunedirektøren blir oppmerksom på forhold av betydning for iverksettingen av vedtaket. Dersom et vedtak i et folkevalgt organ er lovstridig, plikter kommunedirektøren å gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre ³det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte. Dette forutsetter at grunnleggende prinsipper for god internkontroll blir fulgt i arbeidet med iverksetting og oppfølging av vedtak.

1.2.2 Internkontroll

Internkontrollen som er overbyggende for all virksomhet i kommunen, er den som er hjemlet i kommuneloven, kapittel 25, Kommunedirektørens internkontroll. Både Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og KS har utarbeidet veiledere knyttet til kommunelovens bestemmelser om internkontroll. Vi finner bestemmelser om internkontroll i flere lovverk. Forskrift om helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontrollforskriften) er forankret i flere lovverk, blant annet arbeidsmiljøloven.⁴ Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring⁵ er forankret i helse- og omsorgstjenesteloven. Begge disse forskriftene er veldig sentrale, også i kommunene. I denne forvaltningsrevisjonen holder vi disse forskriftene utenfor. I veilederen som er utarbeidet av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) står det at internkontroll er viktig i det interne arbeidet i kommuner og fylkeskommuner. Internkontroll bidrar til å sikre oversikt, god egenkontroll og gode tjenester til innbyggerne i tråd med lovkrav. I

² Prop. 46 L (2017–2018) – Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Regjeringen.no.

³ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021). *Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser*.

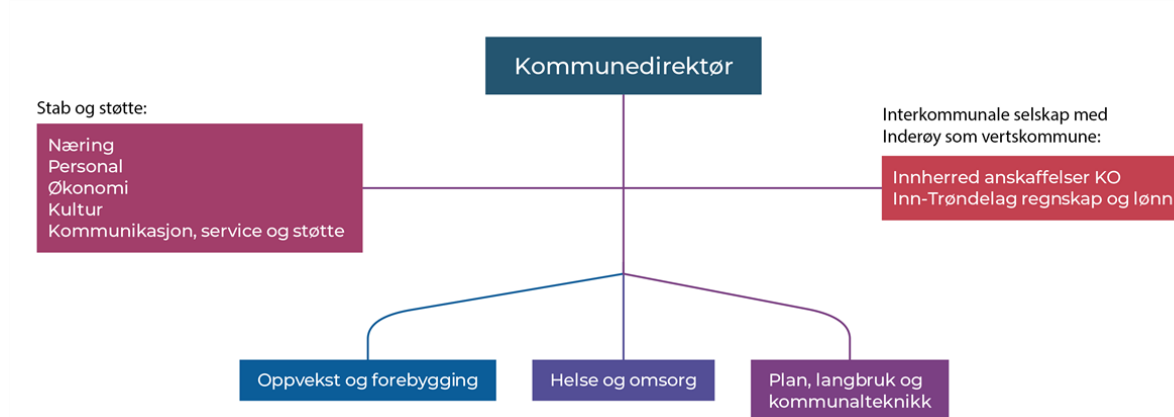
⁴ Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

⁵ Forskrift 28. oktober 2016 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten

kommuneloven som trådte i kraft fra 01.01.2021, står det at bestemmelsene i kommuneloven gjelder for internkontroll med plikter på de fleste sektorer i kommuner og fylkeskommuner. Reglene skal sikre en helhetlig og samordnet internkontroll ved at reglene nå er samlet i kommuneloven i stedet for i en rekke sektorlover. Det er derfor viktig at reglene tolkes likt på alle sektorer og av alle brukere. KS oppsummerer i sin veileder at god internkontroll i stor grad handler om systematisk arbeid, god organisering og dokumentasjon, arbeidsmetoder og samhandling som kan forebygge lovbrudd og uønskede hendelser. Internkontroll kan overlappe med virksomhetsstyring, men er i større grad risikobasert enn det mål- og resultatstyringen er.⁶

1.3 Administrasjon og tjenester i Inderøy kommune

Administrasjonen i Inderøy kommune er organisert med tre kommunalsjefer i kommunedirektørens ledergruppe. Det er kommunalsjef for oppvekst og forebygging, kommunalsjef for helse og omsorg og kommunalsjef for plan, landbruk og kommunalteknikk. Innenfor oppvekst og forebygging inngår barnehager, skole, barne- og familietjenesten og innvandrer-tjenesten som er organisert. PPT og barnevern hører også til sektoren, men inngår i et samarbeid hvor Steinkjer er vertskommune. Innenfor helse og omsorg finner vi ulike helse- og omsorgstjenester, i tillegg til NAV. Innenfor plan, landbruk og kommunalteknikk er plan, landbruk og miljø, eiendom og vei, vann og avløp organisert. I kommunedirektørens stab og støtte finner vi næring, personal, økonomi, kultur kommunikasjon, service og støtte. Administrativt organisasjonskart på overordna nivå er illustrert i figur 1, nedenfor.



Figur 1. Administrativt organisasjonskart for Inderøy kommune. Kilde: Inderøy kommune.

⁶ KS. (2020). Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll. KS.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til kommuneloven og forskrift om kontrollutvalg og revisjon, i tillegg til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn og analysere data til dette prosjektet.

Oppstartsmøte

Gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen startet med et brev om oppstart og oppstartsmøte med kommunedirektøren. I tillegg til kommunedirektøren, deltok alle de tre kommunalsjefene og personalsjef. I oppstartsmøtet ble problemstillinger og kilder for kriterier avklart med kommunedirektøren, i tillegg til at vi fikk oppnevnt kontaktperson for den videre prosessen. Oppstartsmøtet fant sted som videomøte.⁷ Det ble ikke skrevet referat som ble verifisert⁸, eller brukt som informasjon i rapporten.

Intervju

Det er gjennomført intervju med følgende funksjoner i kommuneorganisasjonen:

- Seniorrådgiver med ansvar for oppbygging av internkontroll, kontaktperson for revisjonen (nevnes som ressursperson i rapporten)
- Arkivleder/politisk sekretær
- Kommunalsjef for oppvekst og forebygging
- Kommunalsjef for helse og omsorg
- Kommunalsjef for plan, landbruk og kommunalteknikk
- Personalsjef
- 3 saksbehandlere innenfor plan og byggesak

Ressursperson og arkivleder/politisk sekretær ble valgt fordi de har en nøkkelrolle i oppbygging, administrering og opplæring i henholdsvis systemet for internkontroll Extend Quality System (EQS) og sak- og arkivsystemet (Elements). De øvrige som er intervjuet, utreder saker til folkevalgte organ og følger opp vedtak. Innenfor oppvekst og forebygging og helse og omsorg er det bare kommunalsjefene som utreder saker som skal til politisk behandling. På personalområdet er det personalsjefen som utreder saker som skal til politisk behandling.

⁷ Microsoft Teams

⁸ Gjennomgått og returnert med eventuelle korrigeringer

Alle intervjuene foregikk på videolenke (Teams). Det ble skrevet referat som er verifisert av alle informantene

Dokumentgjennomgang

I utgangspunktet ønsket revisor å få lesetilgang til EQS og Elements, for å finne dokumentasjon på om de ulike elementene i internkontrollen og saksutredninger og oppfølging av vedtak blir ivaretatt. Det ble tekniske vanskeligheter med tilgangene, så revisor har i stedet fått tilsendt den dokumentasjonen på reglement, rutiner og prosedyrer som informantene har vist til at finnes i disse systemene. Reglementer (blant annet delegeringsreglement), plandokumenter og årsrapporter er tilgjengelige på kommunens offentlige nettsider.

Vurdering av metode

Alle intervju er gjennomført på videolenke (Teams), noe som har vært ressursbesparende for både revisor, ledere og nøkkelpersoner i kommunen. Temaet for forvaltningsrevisjonen har ikke gjort det nødvendig med fysisk tilstedeværelse i kommunen. Metodisk, kan videointervju være en fordel for å redusere forutinntatthet (bias) fra observasjoner og inntrykk som ikke er relevante for revisjonen. Det har vært utfordringer med tilganger til systemene, som kan bety at det er dokumentasjon som revisor har oversett. Revisor mener likevel at dokumentasjonen som er etterspurt og tilsendt, er dekkende for vurderinger og konklusjon i rapporten.

Alt i alt vurderer revisor at det samla datamaterialet er dekkende for å svare ut problemstillingene.

1.5 Kommunedirektørens uttalelse til foreløpig rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse den 18.12.2025. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar den 08.01.2026. Uttalelsen er vedlagt rapporten (vedlegg 2).

Kommunedirektøren har påpekt to forhold som ønskes korrigert i rapporten. Det første forholdet gjelder presiseringer i et avsnitt i 2.3.3. Dette er korrigert i tråd med kommunedirektørens forslag.

Det andre forholdet gjelder et dokument om overordna modell for internkontroll som revisor har fått oversendt i forbindelse med uttalelsen. Det er lagt inn informasjon om dette i kapittel 2.3.1., i tillegg til at vurderingene for det første kriteriet i kapittel 2.4 er justert. Utover det, er det ikke gjort endringer i rapporten som følge av kommunedirektørens uttalelse.

2 INTERNKONTROLLEN FOR SAKSUTREDNING

2.1 Problemstilling

Har kommunen etablert **internkontroll som sikrer forsvarlig utredning av saker** som skal behandles av folkevalgte organ?

2.2 Revisjonskriterier

- Den overordna internkontrollen for saksutredning til folkevalgte organ:
 - Bør inneholde beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering for saksutredning til folkevalgte organ
 - Bør inneholde og gjøre kjent nødvendige, skriftlige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse i saksutredning til folkevalgte organ.
 - Bør avdekke og redusere risiko og følge opp avvik i saksutredning til folkevalgte organ
 - Bør evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for saksutredning til folkevalgte organ.
 - Bør legge til rette for systematisk opplæring internkontroll av saksutredning til folkevalgt organ.
 - Bør rapporteres til kommunestyret

2.3 Funn

2.3.1 Oppgaver, mål og organisering for saksutredning til folkevalgte organ

I dokumentet Samlede reglementer for Inderøy kommune⁹, er internkontroll etter kommunelovens kapittel 25 beskrevet i et eget kapittel (6). Her gjengis bestemmelsene i kommunelovens § 25-1 og 25-2.

I det samme dokumentet er det et kapittel om forberedelse av saker for kommunestyret (3). Her går det fram i kapittel 3.2 at:

Kommunedirektøren har ansvar for at de saker som legges fram for kommunestyret er forberedt på forsvarlig måte og i samsvar med de regler som lov, reglement og andre bindende bestemmelser gir. Dette gjelder ikke saker fra kontrollutvalget.

⁹ Samlede reglementer for Inderøy kommune. 13.12.2024

Kontrollutvalget har ansvar for å forberede og fremme forslag til vedtak i kontrollsaker iht til koml. § 23-2. Den myndighet som legger en sak fram for kommunestyret skal samtidig komme med tilråding i saken. Tilrådingen skal kort og klart gjøre rede for det saken gjelder og gi forslag til vedtak. Gjelder saken valg eller tilsetting i stilling er det ikke nødvendig med innstilling til vedtak. Saker unntatt offentlighet skal merkes med rett lovgrunnlag, og er ikke tilgjengelig for andre enn møtets deltakere. Dokumenter unntatt offentlighet skal makuleres etter bruk.

Det er ikke tilsvarende beskrivelse om formannskapet eller andre utvalg.

Kommunens delegeringsreglement inngår også i dokumentet som heter reglementer for Inderøy kommune. Her fremgår delegeringen fra kommunestyret til formannskapet og til utvalg og råd, samt delegeringen til kommunedirektøren og videre i den administrative organisasjonen.

Det er utarbeidet en veileder i internkontroll som revisor har fått tilsendt.¹⁰ I veilederen for fremgår en beskrivelse av «Modell for overordna ledelse og styring i Inderøy kommune». Her står det følgende:

Etablerte internkontrollrutiner skal overvåke at virksomhetene følger gjeldende regelverk og kommunestyrets vedtak og føringer, jfr. kommunens politiske styringsstruktur. Effektiv ressursbruk og høy kvalitet på tjenestene, er grunnleggende mål for kommunens tjenesteyting.

Den overordnede administrative internkontroll ivaretas gjennom ledermøter og utvidede ledermøter, samt regelmessig rapportering til kommunedirektøren på økonomi, drift og resultat. Kommunedirektøren utarbeider tertialrapporter og årsberetning til politisk nivå.

Videre følger en figur som illustrerer kontrollinjene fra kommunestyret. Det fremgår av veilederen at Inderøy kommune følger de samme kontrollinjene som KDD anbefaler. Her går kontrollinjen fra kommunestyret og videre til kontrollutvalget og revisjon, og kontrollinjen fra kommunestyret videre til kommunedirektørens internkontroll.

¹⁰ Veileder i internkontrollarbeid i Inderøy kommune (versjon 1.0)



Kilde: KMD

Figur 1 Kontroll- linjene fra kommunestyret er bygget opp på følgende måte

Figur 2. Kontrollinjene fra kommunestyret.

Kilde: Inderøy kommune

Utover kontrollinjene framgår det ikke i dette dokumentet beskrivelse av ansvar for og organisering av saksutredning til folkevalgte organ.

Kommunens organisasjonskart finnes på kommunens nettsider.¹¹ Her er det flere kart som illustrerer overordna, administrativ organisering og den enkelte sektor. På nettsidene finnes også planer og strategier.¹² Kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunns- og arealdel finnes der, det samme gjelder kommuneplanens handlingsdel. På nettsidene finnes også ulike temaplaner. Samfunnsdelen inneholder visjon og overordna målsettinger. Basert på hovedmålene i samfunnsdelen, er det utformet 10 målsettinger i handlingsdelen. Det er ikke noe som spesifikt beskriver saksutredninger i disse dokumentene. På de samme nettsidene ligger underliggende dokumenter til arealdelen: Plankart, planbestemmelser, planbeskrivelse, konsekvensutredning med ROS-analyse, støysonekart, arealregnskap for arealdelen, arealplaner i kartinnsyn på nett (kommunekart.com).

Inderøy kommune har organisert internkontrollen, med kommunedirektørens ledergruppe som hovedansvarlig, og en dedikert ressurs som jobber med internkontroll, dokumentasjon og prosesser.

Revisor har fått oversendt et dokument, Overordna modell for internkontroll i Inderøy kommune.¹³ Dokumentet ble vedtatt i kommunestyret den 23.09.2024, og revidert den

¹¹ <https://www.inderoy.kommune.no/politikk-planer-og-organisasjon/organisasjon/organisasjonskart/>

¹² <https://www.inderoy.kommune.no/politikk-planer-og-organisasjon/planer-og-strategier/>

¹³ Overordna modell for internkontroll i Inderøy kommune. 2024 (revidert i 2025)

05.03.2025. Dokumentet beskriver ledelse og styring i Inderøy kommune, med blant annet organisasjonskart, planverk, årshjul, målsettinger for internkontrollarbeidet, ROS-analyser og vurdering av risikobildet og ledelsens årlige gjennomgang av internkontrollen. Videre beskrives overordna ROS-analyser og beredskapsplan, i tillegg til kvalitetssystemet EQS.

Ressursen på internkontroll forteller at hun har ansvar for tilrettelegging av internkontrollen, delegert av kommunedirektøren. Ansvaret går ut på å utvikle en overordnet modell for internkontroll, dokumentasjon, overordnede møter med kommunedirektøren og ledergruppen, og ha oversikt og kontroll over det overordnede. Hun forteller videre at hun har utviklet en del verktøy for ledergruppen. Det er kommunedirektøren, kommunalsjefene og eventuelt andre ledere i organisasjonen som har ansvar for innholdet i internkontrollen.

Arkivleder er utvalgssekretær. Som utvalgssekretær skal hun sørge for å få ut innkallinger til politiske møter og ferdigstille og legge ut protokoller. Hun møter som sekretær i kommunestyret og i eldres råd. Det er kommunedirektøren og kommunalsjefene som møter som sekretærer i henholdsvis formannskapet og i hovedutvalgene. Arkivleder er da tilgjengelig for å fortløpende ta imot sakene og legge inn i protokollen. Hun deltar i saklistemøter i forkant av politiske møter, sammen med kommunedirektør, ordfører, varaordfører, hovedutvalgsledere og kommunalsjefer. Der snakker de om de sakene som skal opp i styrer, råd og utvalg. Arkivleder deltar i saklistemøter i forkant av politiske møter, sammen med kommunedirektør, ordfører, varaordfører, hovedutvalgsledere og kommunalsjefer.

Arkivleder har oversendt et flytskjema til revisor, som hun har utarbeidet. Flytskjemaet beskriver ansvar i ulike fasene av saksutredning og oppfølging av vedtak.

2.3.2 Nødvendige, skriftlige rutiner og prosedyrer

Internkontrollen beskrives blant annet i følgende overordna dokument:

- Veileder i internkontrollarbeid i Inderøy kommune, v. 1.0 (10.12.2024)
- Reglementer for Inderøy kommune, med delegeringsreglement (13.12.2024)
- Årsrapport for 2020, 2022 - 2024

Veilederen i internkontrollarbeid inneholder:

- Modell for overordnet ledelse og styring i kommunen
- Modell for risikobasert internkontroll
- Betydning for den enkelte leder
- Hvor skal dokumentasjonen arkiveres
- Informasjonssikkerhet og personvern
- Beredskapsplan og ROS-analyse/risikovurderinger

- Sjekkliste for ledere i kommunen

I veilederen trekkes det fram tre sentrale internkontrollelementer:

- Risikokartlegging og -vurdering (ROS), bruk av felles risiko- og kontrollmatrise og risikokart
- Oppfølging av gjennomførte kontroller, iverksette endringer/tiltak

Inderøy kommune har det webbaserte kvalitetssystemet EQS, som er systemet som kommunen bruker for å ivareta bestemmelsene i kommuneloven om kommunedirektørens internkontroll.

Ressurspersonen på internkontroll forteller at kommunen har hatt kvalitetssystemet EQS i mange år, men at det er i de siste årene at det er etablert et område for internkontroll der dokumenter blir lagt inn. Det er generelle, offentlige dokumenter, en del policyer, planer og andre dokumenter. Ifølge ressursperson handler dette om at ledere skal ha oversikt og kontroll, i tillegg til sikkerhetskultur og den praktiske hverdagen. Ressursperson sier at de ikke er i mål, og at det gjenstår en ryddejobb. Lederne har fått i oppdrag å rydde innenfor sine ansvarsområder.

Ressursperson for internkontroll tror det er innarbeidet rutiner for saksutredning, men dette er ikke nedfelt i eget dokument. Hun mener at kunnskapen og praksisen er god.

Arkivleder viser til at det er et flytskjema for politiske saker. Flytskjemaet for politiske saker skal ligge i EQS. Flytskjemaet beskriver 14 aktiviteter fra innmelding av sak i Elements til vedtaksoppfølging og dokumentasjon. Av skjemaet framgår det ansvar, frist og merknader. Revisor har også fått tilsendt en rutinebeskrivelse for sekretariat for hovedutvalg og formannskapet. Den beskriver frist for oversendelse av sak til kommunedirektøren, saksgjennomgang med ordfører, varaordfører, hovedutvalgsledere, kommunedirektør, kommunalsjefer og utvalgssekretær.

Revisor har også fått tilsendt lenke til ny arkivplan. Her er det vist til arkivplikten og bestemmelser om saksbehandling i offentlige organ. Det går ikke spesifikt fram hva som gjelder for saksutredning til offentlige organ, men mye av det som beskrives kan også gjelde for den type saksbehandling. Innledningsvis i oversikten vises det til at sentrale dokumenter, som rutiner, legges i kommunens kvalitetssystem. Det står at rutinene skal revideres årlig.

Personalsjefen viste til at det har vært jobbet med rutiner (arkivplan) for Elements etter et arkivtilsyn. Også han viste til at rutinene finnes i EQS.

Kommunalsjef for oppvekst og forebygging forteller at hun finner rutiner og prosedyrer i kvalitetssystemet, men at disse ikke gjelder for saksutredning. Hun forteller at hvis det skulle vært nedfelt rutiner for saksutredning, måtte det vært rutine for hver sak hun skriver, da sakene er veldig forskjellige. I praksis bruker hun lovverket som støtte, for å få med overskrifter og momenter.

De to andre kommunalsjefene kjenner til at det er dokumenter i EQS, men ifølge kommunalsjef helse og omsorg er det potensial for å vedlikeholde og gjøre det mer ryddig og mer oversiktlig enn det er i dag. Helse- og omsorgssjefen er ikke kjent med rutiner for saksutredning, men hun er kjent med at det finnes retningslinjer for å følge opp og avslutte saker. Kommunalsjef for plan, landbruk og miljø sier at de forholder seg til lovverk og retningslinjer, i tillegg til lokale retningslinjer for hvordan saker skal behandles. Hun forteller at de jobber med å få flere retningslinjer og rutiner, og at de etter hvert skal legges i EQS.

Ved saksutredninger og oppfølging av vedtak i folkevalgte organ, brukes det webbaserte sak- og arkivsystemet Elements. Dette systemet skal ivareta lovverk som arkivlov, forvaltningslov, offentlighetslov og bestemmelsene om saksutredning og oppfølging av vedtak i kommuneloven. Arkivleder sier at hun er systemansvarlig for Elements.

Personalsjefen trekker fram at det har vært jobbet mye med rutiner i Elements etter et arkivtilsyn i 2024. Det har vært sterkere oppmerksomhet på rutiner i EQS også, etter at bestemmelsene om internkontroll kom inn i den nye kommuneloven. Personalsjefen forteller at det ikke foreligger rutine spesifikt for saksutredning til folkevalgte organ. Flere rutiner må ses i sammenheng. Han bruker en portal i EQS for saksbehandling. Der ligger det brukerveiledninger og beskrivelser av saksbehandlers ansvar. Rutinene er utarbeidet av arkivtjenesten. Han trekker også fram maler i Elements. Malene i Elements understøtter saksbehandlingen. Personalsjefen har jobbet med dette i flere tiår, og opplever at rutinene er tilstrekkelige for det han skal gjøre. For en ny person må det gis praktiske gjennomganger om hvilke vurderinger som forventes i et saksframlegg.

Saksbehandlerne på byggesak og arealplanlegging gir litt forskjellig tilbakemelding om rutiner og maler. Én viser til at rutiner og håndbøker er tilgjengelig i systemet (*usikkert hvilket system*), men har ikke satt seg så nøye inn i det selv. Vedkommende følger en egen liste, og sjekker plan- og lovverk. Det er et arbeid på gang med å utarbeide rutiner for at sakene bygges opp likt. En annen saksbehandler mener at det er et ganske godt regelverk, gode arbeidsverktøy og gode kartgrunnlag når de har fått tilgang til systemene. Vedkommende forteller at det har vært litt utfordringer med å få oversikt over alle hjelpemidler til saksbehandlingen, i tillegg til lovverket, men at det er gode rutiner og gode maler. Det er ingen tvil om hva som skal gjøres og hvordan. Mye av informasjonen finnes ikke i rutiner og maler, men må hentes andre steder.

Revisor har fått tilsendt en sjekklister for behandling av reguleringsplan.

2.3.3 Avdekke og følge opp avvik, og tiltak for å redusere risiko

Avviksrapportering er en måte å avdekke brudd på lover og regler, eller feil og svikt i saksbehandling og tjenester.

Ressurspersonen på internkontroll bekrefter at det er etablert avvikssystem og at det blir rapportert avvik. Hun mener at avviksskjemaet bør videreutvikles, og at det bør differensieres mer på avvikstyper. Meldinger av avvik har økt betraktelig, ifølge ressurspersonen, men det varierer fortsatt mellom områdene; landbruk og kommunalteknikk melder få avvik. Det kan være flere årsaker til det.

Arkivleder/politisk sekretær kjenner til at det i økende grad rapporteres på avvik, men har ikke noen rolle i dette selv.

Kommunalsjef for plan, landbruk og miljø bekrefter at det meldes få avvik innen plan og landbruk. På eiendom blir det meldt avvik, for eksempel innen renhold osv. Det er enhetsledere som følger opp, og hvis ikke de følger opp, blir avvikene løftet inn til kommunalsjef. Kommunalsjefen kjenner ikke til at det har vært avvik knyttet til saksutredning til folkevalgte organ. De tre ansatte innenfor plan og byggesak har i varierende grad kjennskap og praksis med avviksrapportering. Ingen har meldt avvik, og de gir uttrykk for at det har vært lite snakk om det. Én trekker fram at det har vært tema på introkurs, men lite i fokus ellers.

Innenfor de to andre sektorene, oppvekst og forebygging og helse og omsorg, er det i større grad praksis for avviksrapportering. Heller ikke kommunalsjefene innenfor de sektorene kjenner til at det er meldt avvik innenfor saksutredning til folkevalgte organ. En av sektorlederne trekker fram en sak, som ble behandlet i tre omganger, blant annet fordi det ble feil på saksutredningen i den andre runden. Men det ble ikke meldt inn avvik på dette.

Ressurspersonen på internkontroll forteller i intervju at det ble etablert en årlig, overordnet gjennomgang av internkontrollen i kommunedirektørens ledergruppe fra 2023. Da gjennomgår ledergruppen risikoområdene innenfor sine områder, avvik, tilsyn og revisjoner m.m. En tiltaksplan lages med bakgrunn i de resultatene man finner.

Revisor har fått tilsendt en mal for kartleggingsskjema for kommunedirektørens årlige overordnede gjennomgang av internkontroll, som illustreres i figuren nedenfor.

OK = Alt ok, ingen merknad
VURDER = Ingen konkrete tiltak, men følg opp saken videre. Oppfølgingen beskrives i rapporteringens siste side
FØLGE OPP = Forhold som krever tiltak. Tiltak, frist og ansvarlig beskrives på rapporteringens siste side
IKKE AKTUELT = Punktet er ikke relevant for enheten
OK Vurder Følg opp Ikke aktuelt

Figur 3. Kartleggingsskjema for ledelsens årlige gjennomgang av internkontroll.

Kilde: Inderøy kommune

Revisor har intervjuet informantene om avdekking og redusering av risiko og saksutredning.

Kommunalsjefen for oppvekst kan gjøre en ROS-analyse med sine ledere, eller gjøre det selv. Kommunalsjefen går gjennom fellesområder sammen med sine ledere.

Kommunalsjefen for helse og omsorg sier at saksutredning ikke er berørt i ROS-analyser, som hun kjenner til. Hun viser til at det kan få store konsekvenser dersom en sak ikke er utredet tilstrekkelig, og at det burde vært en form for sjekklister rundt det.

Kommunalsjefen for plan, landbruk og miljø forteller at det gjennomføres regelmessige møter i fagavdelingen i hennes sektor, som hun mener har en risikoreduserende effekt. I tillegg tas vanskelige saker opp i byggesaksmøter. Kommunalsjefen mener at utydelighet utgjør en risiko i saksutredning til folkevalgte organ, og manglende henvisninger til regelverk og lignende. Sakene kvalitetssikres av kommunalsjefen før de går til kommunedirektøren, som gjennomgår alle saker som skal til politisk behandling. Noen ganger går saken flere runder i sektoren før den går ut. De sjekker at all dokumentasjon foreligger og etterspør det som mangler. Kommunalsjefen ber sine ansatte sjekke sakene som hun selv har utredet ved behov for kvalitetssjekk.

Arealplanleggeren som ble intervjuet trekker fram utdaterte kartgrunnlag som risiko i saksbehandlingen, i tillegg til feilinformasjon fra eksterne kilder. Det er rutiner for oppdatering av kartverk/grunnkart. Hun forteller at de må stole på at eksterne konsulenter gjør jobben sin riktig, men manglende lokalkunnskap kan bidra til risiko for feil. Det er sjelden at slike feil skjer, sier hun, så det er ikke stor risiko rundt dette.

En byggesaksbehandler pekte på at hovedutfordringen er å ivareta og holde oversikt over planverket og hvilken plan som gjelder i den aktuelle byggesaken. Dette er vanskelig å se når man er ny og skal saksbehandle byggesaker. Det er en utfordring å vite hvilken plan som gjelder, og hvilken plan som gjelder foran en annen plan. Det kommer stadig nye tolkningsregler, som kan være i strid med veiledere som har vært til nå.

2.3.4 Evaluere og korrigere

En av bestemmelsene i kommuneloven om internkontroll er at kommunedirektøren skal evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak. Dette gjelder også for saksutredning til folkevalgte organ.

I veilederen for internkontroll inngår det en sjekkliste for ledere, som de skal gjennomgå årlig sammen med ansatte. I det første punktet står det at leder skal spørre seg om ansatte er gjort kjent med, og satt i stand til å etterleve, rutiner og retningslinjer for å utføre tjenestene innenfor de krav som er satt. I kolonnen for forklaring står det på det første punktet at omfanget av gjennomgangen bestemmes ut fra virksomhetens/tjenestens egenart og risiko.

Ledere og ressurspersoner som revisor har intervjuet har vist til gjennomgangen av internkontrollen i ledergruppa. Det er litt forskjellige tilbakemeldinger på om det er en eller to ganger i året. Ressurspersonen for internkontroll forteller at det er en gang i året, og at de har gjort dette siden 2023. I 2025 har det også vært en midtveis gjennomgang i august. Verktøyene sier noe om områdene som spesifikt skal gjennomgås, blant annet økonomi, informasjonssikkerhet, innkjøp, personal og kommuneoverlegens område. Det blir stilt ulike spørsmål til de ulike områdene, og det blir knyttet til en risikomodell/trafikklysmode: rødt, gult og grønt nivå. Tiltak blir knyttet til de fleste spørsmålene. Ressurspersonen har foreslått at de spørsmålene denne revisjonen omfatter, også bør omhandles årlig på denne arenaen.

Ressursperson på internkontroll forteller at dokumentene er gjeldende i en periode før de skal gjennomgås og revideres. Intervjuinformasjon med kommunalsjefene bekrefter informasjonen fra ressurspersonen. De ansatte på byggesak og arealplanlegging har ikke informasjon om evaluering, annet enn at arealplanlegger opplever at Elements er veldig fastlagt, og at det er lite rom for innspill og forbedringsforslag.

Arkivleder viser til arkivtilsyn i juni 2024. Etter da er det gjort mye arbeid. Det følges opp på mange steder i organisasjonen, og mange har fått mer klarhet i hvilke krav som stilles. Det er utarbeidet tydeligere rutiner, blant annet oppfølging av de fleste saksbehandlerne. Det jobbes med dette som en helhet, og omfatter alle former for saksbehandling (inklusive den som skjer inn mot folkevalgte organ).

Revisor har spurt informantene om deres opplevelse av de folkevalgtes mottakelse av saksutredninger, og om det har vært tilbakemeldinger på at saker har vært for lite utredet eller at saksutredningen har inneholdt feil. Informasjonen som blir gitt om dette varierer. Flere forteller at de ikke har erfart å få tilbakemeldinger om det formelle. Noen trekker fram eksempler på at det har blitt fattet korrigeringsvedtak. Andre trekker fram eksempler på tilbakemeldinger som kan være på selve saksutredningen, men som egentlig er politisk uenighet. Det trekkes også fram tilbakemeldinger som uttrykker at politikerne ønsker mer positiv betoning av en sak, der saksbehandler har vektlagt objektivitet.

2.3.1 Opplæring i internkontroll av saksutredning til folkevalgte organ

Ressursperson på internkontroll forteller at det har vært opplæring i internkontroll, både historisk og gjennom hennes rolle knyttet til ansvar for internkontroll. Hun har hatt framlegg og presentasjoner på ledermøtet og i utvidet ledermøte. I 2023 hadde hun flere møter med kommunedirektørens ledergruppe for å sette dem inn i temaet. Det ble brukt mye tid på dette våren 2023.

Ressurspersonen sier at innenfor informasjonssikkerhet og personvern skal ansatte og ledere gjennomføre kurs gjennom KS Læring. Det er stor oppmerksomhet på det i forbindelse med informasjonssikkerhetsuka.

Ressurspersonen har en forventning om at den opplæringen kommunalsjefene har fått, «sildrer» ned i organisasjonen, da internkontrollen er en del av ansvaret til kommunalsjefene for sitt område.

To av kommunalsjefene forteller at de ikke har gjennomført opplæring i systemet for internkontroll i Inderøy kommune, men gir uttrykk for at de behersker det fra tidligere jobber i andre kommuner. Ansatte innenfor plan, landbruk og miljø sier at de ikke har gjennomført opplæring i systemet for internkontroll.

Når det gjelder saksutredning, viser arkivleder/politisk sekretær til flytskjemaet, som er nevnt tidligere. Dette skjemaet har blitt brukt i opplæring. Det har ikke vært omfattende opplæring, men arkivleder sier at alle skal ha fått tilbud om gjennomgang. Det har vært opplæring på vedtaksoppfølging, gjennomført av arkivleder/politisk sekretær og en kollega. Alle har blitt innkalt, og det har vært to sekvenser på dette i senere tid. De fleste deltok, men ikke alle. Det har tidligere også vært gjennomgang innen saksbehandling, men det er ingen faste møtepunkt på det. Opplæringen skjer som oftest etter bestilling, ifølge arkiv/politisk sekretær.

2.3.2 Saksutredning i kommunedirektørens årlige rapport om internkontroll

I årsrapporten for 2024¹⁴ er det et eget kapittel for internkontroll. Innledningsvis i kapittelet om internkontroll står følgende om risikobaserte vurderinger og valg:

Et sentralt spørsmål man bør stille seg er om man arbeider risikobasert; dvs. om vurderingene og valgene man tar baserer seg på ROS-analyser og gode risikovurderinger. Inderøy kommune har utviklet en del ROS-analyser, og har siste året jobbet med å innarbeide risikovurdering av tjenestene på alle nivå i organisasjonen. Internkontrollarbeidet skal, ifølge Kommuneloven § 25-1, tilpasses kommunens størrelse, egenart og aktiviteter og risikoforhold. Dette er et viktig premiss, og det betyr at man også skal vurdere hva som er godt nok.

I rapporten om internkontroll er det et eget avsnitt om aktiviteter i 2024. Her framgår det tre punkt, som kan relateres til forsvarlig saksutredning:

- Videreutvikling av Innbyggerportalen for blant annet å styrke dialogen med innbyggere
- Arbeid med arkivplan – i forbindelse med tilsyn fra Arkivverket.
- Arbeid med å bevisstgjøre ledere og ansatte med hensyn til god saksbehandling, journalføring og arkivering. Pågående arbeid.

Ellers viser oversikten andre aktiviteter som har inngått i internkontrollarbeidet i 2024.

Det er i årsrapporten også en oversikt over meldte avvik i 2023 og 2024, og meldte avvik som er lukket. Disse er fordelt på sektorene og administrasjonen. Det er også en oversikt over statlige tilsyn og kommunerevisjoner (forvaltningsrevisjoner) i 2024. Det har vært rapportert etter denne malen for årene 2022 og 2023.

Kommunedirektøren rapporterer periodevis på vedtaksoppfølging til kommunestyret. Vedtaksrapporteringen er nærmere omtalt i kapittel 3.

2.4 Revisors vurdering

- Den overordna internkontrollen for saksutredning til folkevalgte organ:
 - Bør inneholde beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering for saksutredning til folkevalgte organ

¹⁴https://pub.framsikt.net/2024/inderoy/mr-202412-vedtatt_arsberetning_2024#/generic/summary/internctrlmainchap/?scrollTo=InternCtrlMainChap-InternCtrlMainChap

- Bør inneholde og gjøre kjent nødvendige, skriftlige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse i saksutredning til folkevalgte organ.
- Bør avdekke og redusere risiko og følge opp avvik i saksutredning til folkevalgte organ
- Bør evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for saksutredning til folkevalgte organ.
- Bør legge til rette for systematisk opplæring internkontroll av saksutredning til folkevalgt organ.
- Bør rapporteres til kommunestyret

Etter revisors vurdering er virksomhetenes hovedoppgaver, mål og organisering beskrevet i ulike dokument og nettsider. Dette gjelder også langt på veg for saksutredning til folkevalgte organ.

Ansvar for internkontroll er beskrevet i dokumentet Overordna modell for internkontroll. Hovedoppgaver og organisering går fram i dokumentet som omfatter reglementer for Inderøy kommune, inklusive delegeringsreglementet. I tillegg fremgår det på nettsidene til kommunen. Hovedmål for virksomhetene går fram i dokumentet, i tillegg til at det går fram av ulike overordna planer. Beskrivelse av ansvar og oppgaver for saksutredning går delvis fram i dokumenter som flytskjema for politiske saker, men er i mindre grad berørt i dokumenter som beskriver internkontroll.

Etter revisors vurdering inneholder systemet for internkontroll langt på veg skriftlige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse til folkevalgte organ. Sak- og arkivsystemet ivaretar prosedyrer for saksutredning til folkevalgte organ.

Det gjenstår fortsatt et arbeid for å gjøre nødvendige regelverk, rutiner og prosedyrer tilgjengelig i systemet for internkontroll. Det finnes noen rutiner for saksutredning til folkevalgte organ i systemet for internkontroll. Videre er det i Elements lagt til rette for at rutinene kan følges. Saksbehandlere kjenner i liten grad til regelverk og rutiner for saksutredning i systemet for internkontroll.

Etter revisors vurdering er det etablert et system for rapportering og oppfølging av avvik i systemet for internkontroll. Det er ikke en synlig praksis for rapportering av avvik i saksutredning til folkevalgte organ.

Det varierer fra sektor til sektor i hvor stor grad det meldes avvik. I sektorene for oppvekst og forebygging og helse og omsorg meldes det i større grad avvik enn i sektor for plan, landbruk og miljø. Det kan ha forskjellige årsaker. I sistnevnte sektor er det færre ansatte og arbeidsoppgavene er annerledes. Ikke i noen av sektorene er det kultur og praksis for å melde avvik i forbindelse med saksutredning til folkevalgte organ.

Etter revisors vurdering er det i økende grad etablert praksis for risiko- og sårbarhetsvurderinger, men ikke innen saksutredning til folkevalgte organ.

Det gjennomføres i noen grad risiko- og sårbarhetsvurderinger i ledergrupper på ulike nivå, men i liten grad innenfor saksutredning til folkevalgte organ. Det diskuteres ulike utfordringer i forbindelse med saksutredning i fagmøter, noe som kan ivareta det risikovurderinger ville gjort.

Etter revisors vurdering gjøres det evaluering av internkontrollen i kommunedirektørens ledergruppe, og forbedring av skriftlige prosedyrer og andre tiltak. Det er også foretatt en gjennomgang og forbedring innenfor saksutredning til folkevalgte organ, blant annet som følge av arkivtilsyn.

Kommunedirektørens ledergruppe har gjennomgang av internkontroll 1-2 ganger i året. Det er foretatt en gjennomgang og forbedring av saksbehandling også, som følge av arkivtilsyn. I hvor stor det har påvirket saksutredning til folkevalgte organ, er uklart.

Etter revisors vurdering er det langt på veg lagt til rette for og gjennomført opplæringstiltak i ulike tema innenfor internkontroll, men deltakelsen varierer. Det er også noe opplæring i saksutredning, men ikke som del av opplæringen i internkontroll.

Etter revisor vurderinger har det vært opplæring i internkontroll rettet mot kommunedirektørens ledergruppe, men i mindre grad i de ulike sektorene. Det har også vært opplæringstiltak knyttet til saksbehandling og sak- og arkivsystemet. Opplæringen er i mindre grad satt i system.

Etter revisors vurdering, rapporteres det på internkontroll til kommunestyret én gang i året. Rapporteringen inneholder aktiviteter og oversikt over rapporterte og lukka avvik det siste året.

Kommunedirektøren har etablert en rapporteringsordning til kommunestyret om internkontroll som er i tråd med kommuneloven.

3 OPPFØLGING AV VEDTAK

I dette kapitlet belyses revisjonskriterier, sammendrag av datagrunnlag og vurderinger for problemstillingen om oppfølging av vedtak i folkevalgte organ.

3.1 Problemstilling

Problemstilling er:

- Har kommunen etablert internkontroll for oppfølging og iverksettelse av vedtak i folkevalgte organ?

3.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet fra kommunelovens § 25-1 og tilhørende veileder og §13-1, fjerde ledd.

- Kommunedirektørens internkontroll bør påse at internkontrollen inneholder:
 - rutiner og prosedyrer for at vedtak i folkevalgte organ blir iverksatt uten ugrunnet opphold
 - det er system for å ha oversikt over registrering, tildeling og status for oppfølging eller iverksetting av politiske vedtak
 - det er rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak hvis noe er uklart
 - politisk nivå får tilbakemelding ved hendelser som påvirker iverksetting/oppfølging av vedtakene
 - vedtak fattes av kompetent organ

3.3 Funn

Her presenteres data fra intervju og skriftlige dokumenter

3.3.1 Rutiner og prosedyrer for oppfølging uten ugrunnet opphold

I flytskjemaet som revisor har fått oversendt går følgende fram: Etter at det folkevalgte organet har fattet vedtak, starter oppfølgingen med at utvalgssekretær klargjør møteprotokollen. Klargjøringen skjer før møtet, og møteprotokollen ferdigstilles straks det aktuelle møtet er hevet. De som er valgt til å signere protokollen, gjør det rett etter møtet, eller via epost, dersom møtet har overskredet tidsrammen. Deretter låses protokollen, og saksbehandlere varsles om vedtak på epost. Saksbehandler laster opp protokollen og saksmappe i Elements snarest. Ved avvik skal kommunedirektøren varsles.

Rapport genereres fra Elements, etter forespørsel fra kommunedirektøren. Den sendes ut til alle med vedtak som gjenstår å følge opp. Det må ligge merknad om at vedtaket er fulgt opp, og hva som er gjennomført. Det er aktuell leder og saksbehandlers ansvar.

Disse prosedyrene går også fram i rutinebeskrivelse for utvalgssekretær (arkivleder). I lenken til arkivplanen, som revisor har fått oversendt, framgår det under «forfallskontroll» at alle har ansvar for å registrere og følge opp eventuell forfallsdato som er angitt av avsender på mottatte dokumenter. Videre står det at saksbehandler og ledere selv kan registrere forfallsdato for å lette oppfølging av behandlingsfrister. Det står at alle plikter selv å utføre søket «Forfallsliste» under «felles søk». Det går ikke fram hva som spesifikt gjelder for saksutredning og oppfølging av vedtak i folkevalgte organ.

To ganger rapporterer kommunedirektøren om vedtaksoppfølging i kommunestyret. I desember 2025 ble rapporteringen lagt fram som politisk sak, mens det i juni 2025 og desember 2024 ble lagt fram som referatsak. I en forespørsel fra revisor om rapporteringsrutinene for vedtaksoppfølging, svarer arkivleder at i henvendelsen fra kommunedirektøren om rapportering over vedtaksoppfølging i desember 2024 og juni 2025 ble det sagt det skulle være referatsak, men i forkant av rapporteringen 1.5.-30.11.2025, ble det presisert av en kommunalsjef at det skulle være politisk sak. Videre forklarer arkivleder at dokumentene på rapportene for vedtaksoppfølging i de to førstnevnte rapporteringene ligger i møteinnkallingene, åpen for både politikere og andre. Kommunestyret har full mulighet til å komme med tilførsler og vedtak i forbindelse med referatsaker, også i protokollen om det skulle vært ønskelig, forteller arkivleder.

Tilbakemelding fra kommunalsjefer tilsier at forståelsen «uten unødig opphold» er «så raskt som mulig». Kommunalsjef for plan, landbruk og miljø forteller at det gjerne betyr innen en uke, men gjerne før. Hun viser til at det er noen rutiner i EQS for dette, i tillegg er det ganske regulert i lovverket. Innen hennes område er de fleste vedtakene i hovedutvalget for natur. Vedtakene følges opp umiddelbart, med avskrivning av journalpost og vedtaksbrev. Det går ikke lang tid før det kommer påminnelse fra arkiv, dersom det tar for lang tid før et vedtak blir fulgt opp. Det er rutiner i EQS for dette, i tillegg til at det er ganske detaljert regulert i lovverket.

Kommunalsjef for helse og omsorg viser til rutiner i Elements. Der har hun oversikt over sine saker, og status på dem. Hun tar det opp i ledermøtet med sine ledere, dersom hun trenger å delegerer iverksettelsen. Når vedtaket er iverksatt, kan hun sjekke ut saken.

Kommunalsjef for oppvekst og forebygging sier at det er korte linjer og lite byråkrati i Inderøy. Vedtaket følges opp nærmest umiddelbart. Kommunalsjefen viser til halvårlig rapportering til kommunestyret om vedtaksoppfølgingen.

Intervjuinformasjon fra personalsjefen bekrefter det de andre lederne forteller. Han opplever at det er gode rutiner på oppfølging av vedtak.

De ansatte innen plan og byggesak viser til at vedtak skal følges opp så snart som mulig, og gjerne innen en uke. En av de ansatte viser til en tidslinje på «dashbordet», hvor frister i for eksempel byggesaksbehandling går fram. En annen ansatt forteller at det er uklare rutiner, og at hen har hatt behov for hjelp. Selv om de på arkiv har fortalt at det er rutiner, er vedkommende ikke kjent med det.

På plansaker er det stort sett to behandlinger: Førstegangsbehandling av planforslag før planen legges ut på høring og offentlig ettersyn, og andregangsbehandling for vedtak av planen. Kunngjøring gjøres til slutt, etter andregangsbehandling. Arealplanlegger viser til en sjekkliste som revisor har fått tilsendt. Den viser flere handlingspunkt, også etter at det er fattet vedtak i et folkevalgt organ.

3.3.2 Oversikt over registrering, tildeling og status oppfølging av vedtak

Arkivleder/politisk sekretær forteller at det er god oversikt over hvem som har ferdigstilt vedtakene. Hun viser også til rutine for iverksettelse, og at det er en klar rutine med hensyn til «at ting skal skje» i tråd med loven. Denne er ufravikelig. Når vedtak blir fattet, sender hun epost til saksbehandler via systemet, og oppretter vedtaket. Neste steg er at saksbehandler skal opprette saksprotokoll. Dette gjennomgås ofte med saksbehandler. Saksbehandler har ansvar for vedtaksoppfølging. Arkivleder/politisk sekretær mener at dette er enkelt å gjøre i systemet, og at det krever bare noen få klikk. Kommunalsjefene bekrefter at disse rutinene er tilgjengelige i EQS, Elements og andre fagsystem. Den enkelte saksbehandler har oversikt over sine saker i Elements, og status på dem.

3.3.3 Avklaring og tolkning av vedtak

Det går ikke fram av de skriftlige rutinene som revisor har fått oversendt om hva saksbehandler skal gjøre dersom et vedtak er uklart og det trengs hjelp til tolkning.

Arkivleder/politisk sekretær forteller at oppfølging av uklare vedtak er et faglig ansvar. Kommunalsjef for plan, landbruk og miljø sier det kan være vedtak som er vanskelig å tolke. Da gis det beskjed om det, og organet blir veiledet. Dersom det viser seg i etterkant at vedtaket er uklart, diskuteres det i ledergruppa.

En av kommunalsjefene viser også til at uklare vedtak kan bli sendt til Statsforvalteren for lovlighetskontroll, etter at det er fattet politisk vedtak om det.

Personalsjefen mener at kommunen har tilgang på kompetanse, for eksempel hos kommuneadvokaten og KS, men trekker også fram kommunens egen juridiske kompetanse.

En av de ansatte på plan og byggesak trakk fram at aktuell saksbehandler deltar i møtet i utvalget, og kan svare på spørsmål. De er også med på befaringer sammen med utvalget. Vedtaket trenger likevel ikke å være klart og juridisk riktig.

3.3.4 Tilbakemelding ved hendelser som påvirker oppfølging av vedtak

I flytskjemaet som revisor har fått tilsendt, går det fram at det må skrives merknad om at vedtaket er fulgt opp, og hva som er gjennomført.

En av kommunalsjefene forteller at det ved hendelser som påvirker oppfølgingen, avklares i påfølgende møte eller saksforberedende møte¹⁵.

Dersom det haster, gis det beskjed til kommunedirektør. Det kan også opplyses om at vedtak ikke kan gjennomføres i tertialrapporter til politiske utvalg.

En annen kommunalsjef sier at hun vært inne med en egen sak for ikke lenge siden, for å forklare hvorfor de ikke kunne følge opp et vedtak fra i fjor.

3.3.5 Vedtak i kompetent organ

I dokumentet Samlede reglement for Inderøy kommune¹⁶ er det reglement for kommunestyret, formannskapet, kontrollutvalget og hovedutvalgene. Her kommer det fram hvilke saksområder som gjelder for det enkelte organet. Her inngår også delegeringsreglementet. Innledningsvis i delegeringsreglementet står det:

Dette reglementet beskriver Inderøy kommunestyres tildeling av avgjørelsesmyndighet. Delegert myndighet gjelder den til enhver tid gjeldende lov og forskrifter gitt med hjemmel i loven. (...) Delegert myndighet utøves innenfor rammene av vedkommende særlov og kommuneloven, og forutsetter at overordna og tematiske planer og saker av prinsipiell karakter skal behandles av et politisk organ. Delegasjon i særlover gis primært i forhold til enkeltsaker og saker som ikke er av prinsipiell karakter. Dersom den som er gitt delegert myndighet er usikker på om saken er av prinsipiell betydning, skal saken behandles av overordna organ.

I delegeringsreglementet står det hvilke saker og organ som kommunestyret delegerer innstillingsmyndighet for, og hvilke saker som organet har fått delegert vedtaksmyndighet i.

Arkivleder/politisk sekretær viser til at dette har kommunedirektøren og kommunalsjefene best oversikt over. Det blir diskutert veldig nøye i saklistemøtene hun har med kommunedirektøren,

¹⁵ Revisor er usikker på om det er samme møte som benevnes som saklistemøte

¹⁶ Samlede reglementer for Inderøy kommune, vedtatt 13.12.2024

ordfører og utvalgsledere. Der har hun mulighet for å stille spørsmål om sakene bør opp, i blant annet rådene.

Kommunalsjefene viste til delegeringsreglementet, og at det er tydelig hva som er kompetent organ. En av kommunalsjefene viser til at det ligger på den enkeltes skrivebord, og at en ofte er inne i delegeringsreglementet

3.4 Revisors vurdering

- Kommunedirektørens internkontroll bør påse at
 - rutiner og prosedyrer for at vedtak i folkevalgte organ blir iverksatt uten ugrunnet opphold
 - det er system for å ha oversikt over registrering, tildeling og status for oppfølging eller iverksetting av politiske vedtak
 - det er rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak hvis noe er uklart
 - politisk nivå får tilbakemelding ved hendelser som påvirker iverksetting/oppfølging av vedtakene
 - vedtak fattes av kompetent organ

Etter revisors vurdering har kommunen rutiner og prosedyrer for at vedtak i folkevalgte organ blir iverksatt uten ugrunnet opphold

Revisors inntrykk, basert på intervjuer og annen dokumentasjon, er at ledere og ansatte som har saksansvar i politiske saker er bevisste på, og følger opp vedtak så snart som de kan, og innen en uke. Det er system og rutiner for at oppfølging iverksettes uten ugrunnet opphold i sak- og arkivsystemet, og i mindre grad i systemet for internkontroll.

Det rapporteres periodevis på vedtaksoppfølging i kommunestyret. Etter revisors vurdering har det vært uklarheter om hvordan denne rapporteringen skal behandles, men at den, som politisk sak, ser ut til å ha fått riktig behandlingsform i desember 2025,

Etter revisors vurdering har kommunen system for å ha oversikt over registrering, tildeling og status for oppfølging eller iverksetting av politiske vedtak

Oversikten framgår i rutinen for arkivplan i EQS og den framgår gjennom sak- og arkivsystemet.

Etter revisors vurdering har kommunen delvis rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak hvis noe er uklart

Etter det revisor kan se, er ikke slike avklaringer nedfelt i skriftlige rutiner, men gjennomføres i stor grad i dialogen med de folkevalgte i vedtaksmøtet og eventuelt i ledergruppa i etterkant. Det søkes råd fra tilgjengelig intern og ekstern kompetanse, dersom det er behov for det.

Etter revisors vurdering har kommunen praksis på at politisk nivå får tilbakemelding ved hendelser som påvirker iverksetting/oppfølging av vedtakene, men det er ikke nødvendigvis nedfelt i skriftlige rutiner.

Etter revisors inntrykk, er det praksis for å si i fra i møtet, eller diskutere det i ledergruppa hvis det er uklarheter.

Etter revisors vurdering har kommunen beskrevet i reglementer for utvalg og råd hvilke områder som tilhører de ulike folkevalgte organene. Det er beskrevet i delegeringsreglementet hvilke saker utvalgene innstiller til et høyere organ og hvilke saker de kan fatte vedtak i

Det blir blant annet diskutert i sakslistemøtene hvilke saker som og hvordan saker skal behandles i de ulike folkevalgte organene. Dette er også beskrevet i delegeringsreglementet.

4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

4.1 Konklusjon

I denne forvaltningsrevisjonen er følgende problemstillinger undersøkt:

1. Har kommunen etablert internkontroll som sikrer forsvarlig utredning av saker som skal behandles av folkevalgte organ?
2. Har kommunen etablert internkontroll for oppfølging og iverksettelse av vedtak i folkevalgte organ?

Revisor konkluderer med at Inderøy kommune langt på veg har etablert internkontroll. Internkontrollen ivaretar i noen grad forsvarlig utredning av saker som skal behandles av folkevalgte organ. I hovedsak er den ivaretatt innenfor sak- og arkivsystemet Elements. Internkontrolltenkning, slik den framgår etter kommunelovens § 25-1 og 25-2, er i mindre grad til stede i saksutredning til folkevalgte organ. Det ser ikke ut til å være rutiner og praksis for avviksrapportering ved feil i saksutredningen, og det er heller ikke etablert systematiske risiko- og sårbarhetsvurderinger knyttet til saksutredningene. Revisor mener at det likevel praktiseres diskusjoner rundt styrker, svakheter og feil som bidrar til å sikre saksutredningen til folkevalgte organ.

Revisor konkluderer med at Inderøy kommune langt på veg har etablert en internkontroll for oppfølging av vedtak. Som for saksutredningen før folkevalgt behandling, kjennetegnes ikke saksutredningen til folkevalgte organ i særlig grad av internkontrolltenkning etter kapittel 25 i kommuneloven.

4.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunedirektøren legger til rette for å:

- Koble internkontroll i saksutredning og oppfølging av vedtak (§ 13-1) til systemet for internkontroll i kapittel 25 i kommuneloven;
- beskrivelse hovedoppgaver, mål og organisering for saksutredning og oppfølging av vedtak,
- gjøre kjent nødvendige, skriftlige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse i saksutredning og oppfølging av vedtak,
- rapportere og følge opp avvik i saksutredning og oppfølging av vedtak,
- vurdere risiko for feil i saksutredning og oppfølging av vedtak.

KILDER

Kommunal og distriktsdepartementet. *Prp. 46 (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. 2018.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>.

Kommunal- og distriktsdepartementet. *Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser*. 2021.

https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/veilder-internkontroll_november-2021.pdf.

Kommuneloven (2018). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>.

KS. *Orden i eget hus - kommunedirektørens internkontroll*. 2020.

<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf>.

Dokumentasjon fra Inderøy kommune (referert i tekst og fotnoter)

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) 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:

Problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen er:

- 1. Har kommunen etablert internkontroll som sikrer forsvarlig utredning av saker som skal behandles av folkevalgte organ?**
- 2. Har kommunen etablert internkontroll for oppfølging og iverksettelse av vedtak i folkevalgte organ?**

For å undersøke og vurdere status Inderøy kommune på disse problemstillingene har vi utledet kriterier fra:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Prp. 46 L (2017 – 2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner¹⁷
- Kommunal- og distriktsdepartementet: Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser. 2021.
- KS: Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll

Nedenfor har vi tatt ut de bestemmelsene i kommuneloven som gjelder saksutredning, oppfølging av vedtak og internkontroll. Videre tar vi inn mer konkrete beskrivelser og tolkninger av disse bestemmelsene, slik det kommer fram i proposisjonen til gjeldende kommunelov og veileder fra Kommunal og distriktsdepartementet. KS har også utarbeidet en veileder

¹⁷ Kommunal og distriktsdepartementet, *Prp. 46 (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* (2018), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>.

internkontroll, men vi mener at departementets veileder i hovedsak dekker det samme, og dessuten er den nyere.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Kapittel 13 Administrasjonen

§ 13-1 Kommunedirektør, myndighet og oppgaver

Tredje ledd: 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.

Fjerde ledd: 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.

Kapittel 25 Internkontroll

§ 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

§ 25-2 Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlige tilsyn

Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

Prp. 46 L (2017 – 2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner

Kapittel 9.4 Folkevalgte organ og administrasjonen. Rolle og oppgaver for administrasjonen.

Departementets vurdering:

Det er på det rene at en viktig oppgave for kommunedirektøren er å utarbeide saksframlegg for folkevalgte organer. Det overordnede hensynet bak denne oppgaven er å legge til rette for at de folkevalgte skal kunne fatte sine beslutninger på best mulig grunnlag.

Departementet vil i likhet med utvalget videreføre plikten kommunedirektøren har til å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Departementet er også enig i forslaget om å presisere at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Utvalget har pekt på at ved å lovfeste at kommunedirektøren har et faglig ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag, blir det tydeligere at kommunens administrative leder har et selvstendig ansvar for å framlegge dette uavhengig av om dette er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger. Departementet slutter seg til dette.

Departementet presiserer at uttrykket faktiske opplysninger i denne sammenhengen betyr faktaopplysninger.

Hva som ligger i kravet til forsvarlig utredning utover presiseringen som foreslås tatt inn, må i det vesentlige være opp til det folkevalgte organet å vurdere. Departementet kan ikke gi retningslinjer eller andre føringer for en slik vurdering. Hva som er forsvarlig vil blant annet kunne avhenge av sakens karakter, kompleksitet, tid til rådighet for utredningen og så videre.

Dette betyr at hvis det folkevalgte organet faktisk realitetsbehandler en sak, må det implisitt legges til grunn at organet vurderte det slik at saken var forsvarlig utredet.

Utvalget foreslår at plikten kommunedirektøren har til å iverksette vedtak videreføres, men slik at det presiseres at iverksettelsen skal skje uten ugrunnet opphold. Departementet vil følge opp dette forslaget til presisering.

Utvalget foreslår også at dersom kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige spørsmål som har sentral betydning for gjennomføringen av vedtaket, skal kommunedirektøren gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte. Det kan tenkes ulike grunner til at slike nye opplysninger dukker opp etter at et vedtak er truffet. Departementet mener det er viktig at det folkevalgte organet blir gjort oppmerksom på slike spørsmål, siden det ikke er utenkelig at slike opplysninger vil kunne endre organets vurdering av saken, og dermed vedtaket. Det er viktig å understreke at ikke enhver ny opplysning som kommunedirektøren blir oppmerksom på, utløser denne plikten. Det må være opplysninger som har sentral betydning for gjennomføringen av vedtaket.

Utvalget tar ikke klart stilling til om det innebærer en plikt eller rett til å utsette gjennomføringen av vedtaket hvis spørsmål som har sentral betydning for gjennomføringen dukker opp. Departementet er enig med utvalget i at dette må avgjøres ut fra en konkret vurdering av vedtakets art, hvilke problemer en utsettelse eventuelt medfører, hva slags og hvor alvorlig lovstrid det eventuelt er snakk om og så videre.

Kapittel 23.4 Internkontroll. Departementets vurdering

Departementet mener det er behov for et mer samordnet og forenklet regelverk. Dette for å forenkle arbeidet med internkontroll og for å styrke internkontrollen. Et enklere regelverk som er tydelig på et krav om en internkontroll som er systematisk, risikobasert, målrettet og tilpasset, vil kunne gi en bedre og mer effektiv internkontroll.

Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser¹⁸

Veilederen innledes med en forklaring på hvordan kommunelovens § 25-1 må forstås). Tredje ledd (kommunelovens punkt a – e) må leses i sammenheng med de mer generelle bestemmelsene i § 25-1 første og andre ledd. Det innebærer blant annet at kravene om systematikk og tilpasning etter andre ledd må inngå som en del av forståelsen av hvordan de mer konkrete kravene til internkontroll i tredje ledd skal forstås. Kravet i første ledd om at

¹⁸ Kommunal- og distriktsdepartementet, *Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser*, 2021, https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/veilder-internkontroll_november-2021.pdf.

internkontrollen skal sikre regeletterlevelse, er overordnet kravene som framgår av tredje ledd. Dette kravet betyr blant annet at internkontrollens innretning og omfang samt alle tiltak som er iverksatt etter bestemmelsens tredje ledd, må være egnet til å sikre etterlevelse av lover og forskrifter.

I kapittel 2.2.4 beskrives kommunedirektørens delegering av ansvar for internkontroll. Selv om kommuneloven legger ansvaret for internkontrollen til kommunedirektøren, er det ikke meningen at kommunedirektøren skal utføre det konkrete internkontrollarbeidet helt selv. De ulike tjenesteområdene i kommunen må involveres i internkontrollarbeidet som skal gjøres etter § 25-1 andre og tredje ledd, som for eksempel ved utarbeidelse av risikovurderinger, tilpasninger og innretning på internkontrollen innenfor ulike tjenesteområder og formalisering av rutiner. Kommunedirektøren både kan og vil normalt delegere ansvaret for utførelsen av det konkrete internkontrollarbeidet nedover i administrasjonen. Ledere av ulike tjenesteområder vil kunne få dette ansvaret på sine områder og delegere videre på en hensiktsmessig måte. Samspillet mellom kommunedirektøren, den sentrale administrasjonen og de ulike tjenesteområdene er dermed viktig for en helhetlig, risikobasert, konkret tilpasset og systematisk internkontroll i samsvar med kravene i § 25-1 andre og tredje ledd.

Videre viser veilederen til § 25-1, andre ledd, at kommunedirektøren skal jobbe systematisk med internkontrollen. Det er ikke tilstrekkelig med en tilfeldig og hendelsesbasert internkontroll. Det må gjøres et planmessig og metodisk arbeid, og internkontrollen må være av et slikt omfang og innhold at den kan kalles systematisk. Internkontrollen, både samlet sett og i den enkelte virksomhet, må følges opp jevnlig og ved behov, slik at det er et fungerende system for løpende internkontrollarbeid. Målet med det systematiske internkontrollarbeidet er at brudd på lover og forskrifter forebygges, avdekkes og følges opp.

Bestemmelsen stiller ikke krav om en bestemt type systematikk, at det benyttes noe spesielt system eller at det brukes et ikt-basert styrings- eller avvikssystem. Kommunedirektøren må vurdere hvordan kravet om at internkontrollen skal være systematisk skal oppfylles, for å sikre at lover og forskrifter blir fulgt.

Videre framgår det i kapittel 2.3.3 at risikovurderinger er sentralt etter bestemmelsens andre ledd, og kommunen må gjøre en konkret analyse og vurdering av sannsynligheten for at lover og forskrifter ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få. Videre heter det i samme kapittel at kommunen må vurdere hvor vesentlige de aktuelle risikofaktorene er. Dette blir en risiko- og vesentlighetsanalyse, som det i dag finnes mange metoder for og mye praksis på. Det er viktig med internkontroll der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og hvor konsekvensene av feil er store. Vurderingene av dette må gjøres innenfor alle sektorer og områder innen kommunen, og de må gjøres både på et overordnet og mer detaljert nivå.

I kapittel 2.4.2 vises det til 25-1, tredje ledd, bokstav a, som oppstiller et krav om at det skal utarbeides en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. I dette ligger betydning av å klargjøre ansvars- og rapporteringslinjer innad i kommunen. Det vil være både ansvars- og rapporteringslinjer på overordnet nivå for hele kommuner og ansvars- og rapporteringslinjer innenfor de ulike tjenesteområdene eller virksomhetene. Videre, i kapittel 2.4.3 vises det til bokstav b), og at rutiner og prosedyrer er viktig for å sikre regeletterlevelse i kommunen. Hvilke og hvor mange rutiner som trengs for de ulike områdene må vurderes konkret. Loven sier at man skal ha det som er "nødvendig". Vurdering av hva som er nødvendig bør blant annet kobles til risiko for avvik. Det er ikke et lovkrav om at enhver rutine og prosedyre skal være skriftlige, men ut fra en helhetlig tolkning av internkontrollkravet i loven vil skriftlighet ofte være nødvendig. I forarbeidene står det også at av et krav om å ha rutiner, følger det indirekte at disse både må gjelde for virksomheten, gjøres kjent og være tilgjengelige. I kapittel 2.4.4 står det om punkt c) at et sentralt element i arbeidet med internkontroll er å avdekke og følge opp avvik. Også risiko for avvik er sentralt å avdekke og følge opp. Internkontrollen skal altså både avdekke og følge opp konkrete avvik som allerede har skjedd. Å få avdekket konkrete avvik eller feil er helt sentralt for å kunne gjøre korrigeringer eller forbedringer både i den konkrete situasjonen og for fremtiden. Dersom ikke konkrete avvik kan korrigeres, er målet at konsekvensene ved avvik rettes opp eller reduseres. Internkontrollen skal videre både avdekke og følge opp risiko for at avvik skal skje. Dette er sentralt forebyggende arbeid. Det innebærer blant annet at kommunedirektøren må skaffe oversikt over (saks)områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og forskrifter. Dette må gjøres ut fra både kortsiktig og langsiktig perspektiv. I samsvar med bestemmelsens øvrige krav til internkontrollen må arbeidet med avvik være systematisk og tilpasset virksomheten, risikovurderinger osv. Tiltak som iverksettes må være egnet til å nå målet om regeletterlevelse. Bokstav d) (kapittel 2.4.5) handler om å dokumentere internkontrollen. Å dokumentere internkontrollen er et viktig virkemiddel for at internkontrollen skal fungere som forutsatt. Samtidig er det ikke noe mål med en masse dokumentasjon som ikke har noen funksjon eller som skaper unødvendig arbeid, uten at det har en ønsket effekt. Kravet er derfor å dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Dette dokumentasjonskravet gjelder for de ulike delene av internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjer og liknende, og for gjennomføring av konkrete kontroller og aktiviteter. Ved vurderingen av hvilken form eller omfang det er nødvendig med dokumentasjon, må det ses hen til de andre kravene for internkontrollen. For eksempel vil det målet med internkontrollen om å sikre regeletterlevelse måtte inngå i vurderingen av dokumentasjonskravet.

Kapittel 2.4.5 tar utgangspunkt i bokstav e) i loven, om å evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll. Skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll skal evalueres. Det er ikke noe krav om hvordan evalueringen skal gjøres, men det skal være en evaluering av hvordan den aktuelle virksomheten jobber med internkontroll. Videre er det krav om at dersom det er behov for det, så skal skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll forbedres. Det er ikke satt noe lovkrav om tidsintervallene for hvor ofte slik evaluering og eventuell forbedring skal gjøres. Det sies at forbedringer skal gjøres dersom det er behov.

KS: Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll, kapittel 1.3.3

Om ledelsens oppmerksomhet, framgår det i veilederen fra KS at det ved innføring av mer risikobasert internkontroll og ved forbedring av rutiner og prosesser er det avgjørende at ledere og medarbeidere medvirker, og det kan være nødvendig med opplæring. Ledere og medarbeidere bør gjøres kjent med og forstå sin rolle og sitt ansvar for å bidra i forbedringsarbeidet og i å holde internkontrollen levende og relevant, slik at internkontrollarbeidet blir en integrert del av det daglige arbeidet.

Utleddning av kriterier for problemstilling om internkontroll for saksutredning til folkevalgte organ

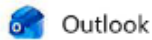
- Den overordna internkontrollen skal:
 - Inneholde beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering for saksutredning til folkevalgte organ
 - Inneholde og gjøre kjent nødvendige, skriftlige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse i saksutredning til folkevalgte organ.
 - Avdekke og redusere risiko og følge opp avvik i saksutredning til folkevalgte organ
 - Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for saksutredning til folkevalgte organ.
- Kommunedirektøren bør legge til rette for systematisk opplæring internkontroll av saksutredning til folkevalgt organ.
- Det skal rapporteres til kommunestyret om internkontroll og resultat av eventuelle statlige tilsyn

Utleddning av kriterier for problemstilling om internkontroll av oppfølging av vedtak.

Fjerde ledd:

- Kommunedirektørens internkontroll bør påse at
 - vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold.
 - inneholde rutiner og prosedyrer for at vedtak i folkevalgte organ blir fulgt opp
 - system for å ha oversikt over registrering, tildeling og status for oppfølging eller iverksetting av politiske vedtak
 - rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak hvis noe er uklart
 - politisk nivå får tilbakemelding ved hendelser som påvirker iverksetting/oppfølging av vedtakene
 - vedtak fattes av kompetent organ

VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Outlook

SV: Foreløpig rapport til uttalelse

Fra Stein Erik Breivikås <Stein.Erik.Breivikas@inderoy.kommune.no>

Dato to. 08.01.2026 12:58

Til Anna Ølnes <anna.olnes@revisjonmidtnorge.no>; ind-Postmottak <postmottak@inderoy.kommune.no>; Rita Dahl Staberg <Rita.Dahl.Staberg@inderoy.kommune.no>

Kopi Randi Tessem <Randi.Tessem@inderoy.kommune.no>; Espen Aasen <Espen.Aasen@inderoy.kommune.no>

 1 vedlegg (17 kB)

Innspill til foreløpig rapport etter forvaltnings-revisjon høst 2025.docx;

Hei,

Her kommer innspill fra administrasjonen.

Mvh

Stein Erik Breivikås

Kommunedirektør

Tlf: 98 02 10 34

e-post: stein.erik.breivikas@inderoy.kommune.no



Inderøy kommune
Rust i lag

Inderøy, 07.01.26

Saksutredning og oppfølging av vedtak - internkontroll

Innspill til foreløpig rapport fra Revisjon Midt-Norge utsendt 18.12.25.

Undertegnede er omtalt som ressursperson og kontaktperson i rapporten.

1. innspill

Det er behov for å presisere to avsnitt i kap. 2.3.3, s.17. Dette for å tydeliggjøre navn på årlig samling for overordnet gjennomgang av internkontroll og for å tydeliggjøre hvor ansvaret for internkontroll ligger.

Forslag til revidering av tekst (Se blå skrift):

Ressurspersonen på internkontroll forteller i intervju at det ble etablert ~~jevnlig~~ **en årlig overordnet** gjennomgang av internkontrollen i **kommunedirektørens** ledergruppen ~~fra høsten 2024~~ **2023**. Da gjennomgår **leder**gruppen risikoområdene innenfor sine områder, **avvik, tilsyn og revisjoner m.m.** **En tiltaksplan lages med bakgrunn i de resultatene man finner.**

Revisor har fått tilsendt en mal for kartleggingsskjema for ~~ledelsens~~ **kommunedirektørens** årlige overordnede gjennomgang av internkontroll, som illustreres i figuren nedenfor.

2. innspill

Det mangler omtale av et dokument som ble omtalt i intervjuet med undertegnede. Dokumentet har navn:

Overordnet modell for internkontroll i Inderøy kommune.

Dokumentet, vedtatt i 2024, ble beklageligvis ikke med i utsending til revisjonen høsten 2025, men legges ved i mail. Innholdet i dette dokumentet vil svare ut revisors etterspørsel av en tydeligere beskrivelse av ansvaret for kommunens internkontroll (jf. Kommunelovens § 25) – se avsnitt på s. 22 i foreløpig rapport.

Ta kontakt dersom noe er uklart.

Mvh

Randi Tessem
seniorrådgiver i Inderøy kommune