



02621

K-sak 034/2021

Saksbehandler: Kitt Grønningsæter

Sakens hjemmelsgrunnlag: Kommuneleven § 23-2, første ledd punkt c)

Jnr. ref:

Arkiv:

Klageadgang: nei

Off. dok: nei

**KONTROLLUTVALGET –
RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON: SAKSFORBEREDELSE OG VEDTAKSOPPFØLGING**

Saken har bakgrunn i vedtatt plan for forvaltningsrevisjon (k-sak 044/2020), deretter i kontrollutvalgets bestilling av forvaltningsrevisjon saksforberedelse og vedtaksoppfølging (kontrollutvalget, sak 16/20).

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke og vurdere om Rødøy kommune har etablert system og rutiner som sikrer at politiske vedtak i kommunestyret blir iverksatt og fulgt opp, samt hvordan vedtaksoppfølgingen gjennomføres og i hvilken grad administrasjonen lykkes med å gjennomføre og følge opp kommunestyrets vedtak. Videre er det et formål å undersøke og vurdere om kommunen har etablert system og rutiner som sikrer at politiske saker som skal til behandling i kommunestyret blir forsvarlig utredet (for eksempel saker som kommunestyret har vedtatt at administrasjonen skal utrede og føre tilbake til kommunestyret for behandling).

Deloitte har gjennomført revisjonen, og kommet med sine funn og vurderinger i rapport *forvaltningsrevisjon saksforberedelse og vedtaksoppfølging Rødøy kommune, februar 2021*.

Rådmannen har gitt sin uttalelse til rapporten, og uttalelsen er inntatt i sin helhet i rapporten.

Kontrollutvalget har behandlet forvaltningsrevisjonsrapporten, og gitt sin innstilling til kommunestyret.

VEDLEGG

1. Kontrollutvalget: saksprotokoll og saksfremlegg sak 02/21 Rapport forvaltningsrevisjon: saksforberedelse og vedtaksoppfølging.
2. Deloitte: forvaltningsrevisjon saksforberedelse og vedtaksoppfølging Rødøy kommune, februar 2021

KONTROLLUTVALGETS INNSTILLING

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Saksforberedelse og vedtaksoppfølging er forelagt kommunestyret i Rødøy og tas til etterretning.
2. Kommunestyret ber rådmannen merke seg rapportens anbefalinger, slik at det blir best mulig samsvar mellom politikernes forventninger og administrasjonens mulighet for å iverksette tiltakene.

Vågaholmen 26. februar 2021

Kitt Grønningsæter
Rådmann

SAKSPROTOKOLL – KONTROLLUTVALGET I RØDØY

Saksbehandler: Lars Hansen

Saksgang

Kontrollutvalget i Rødøy 23.02.2021 02/21

02/21 Rapport forvaltningsrevisjon: Saksforberedelse og vedtaksoppfølging

Rådmann Kitt Grønningsæter møtte fra administrasjonen for å redegjøre og svare på spørsmål.

Forslag til vedtak (innstilling til kommunestyret):

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Saksforberedelse og vedtaksoppfølging er forelagt kommunestyret i Rødøy og tas til etterretning.
2. Kommunestyret ber rådmannen merke seg rapportens anbefalinger.
3. Kommunestyret vil særlig trekke frem....

Forslag fra Marit Hagtvedt:

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Saksforberedelse og vedtaksoppfølging er forelagt kommunestyret i Rødøy og tas til etterretning.
2. Kommunestyret ber rådmannen merke seg rapportens anbefalinger, slik at det blir best mulig samsvar mellom politikernes forventinger og administrasjonens mulighet for å iverksette tiltakene.

Votering:

Forslag fra Marit Hagtvedt ble enstemmig vedtatt.

Vedtak (innstilling til kommunestyret):

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Saksforberedelse og vedtaksoppfølging er forelagt kommunestyret i Rødøy og tas til etterretning.
2. Kommunestyret ber rådmannen merke seg rapportens anbefalinger, slik at det blir best mulig samsvar mellom politikernes forventinger og administrasjonens mulighet for å iverksette tiltakene.

Dato: 25. februar 2021

Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget

Saksprotokoll sendt:
Rødøy kommunestyre

SAK 02/21

Rapport forvaltningsrevisjon: Saksforberedelse og vedtaksoppfølging

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
23.02.2021

Vedlegg:

- Deloitte, februar 2021: Rapport fra forvaltningsrevisjon: Saksforberedelse og vedtaksoppfølging

Bakgrunn for saken:

Saken har bakgrunn i at kommunestyret i sin sak 044/20 vedtok Plan for forvaltningsrevisjon 2020 – 2023 med følgende prioriterte områder for forvaltningsrevisjon vedtatt:

1. Oppfølging av kommunestyrets vedtak
2. Offentlige anskaffelser
3. Informasjonssikkerhet
4. Vann og avløp – internkontroll og beredskap
5. Grunnskole / bibliotek
6. Sykefravær - rutiner

Kontrollutvalget har deretter i sin sak 16/20 bestilt gjennomføring av forvaltningsrevisjon Saksforberedelse og vedtaksoppfølging. Til grunn for bestillingen lå en prosjektplan fra revisor, der det var formulert følgende formål med denne forvaltningsrevisjonen:

å undersøke og vurdere om Rødøy kommune har etablert system og rutiner som sikrer at politiske vedtak i kommunestyret blir iverksatt og fulgt opp, samt hvordan vedtaksoppfølgingen gjennomføres og i hvilken grad administrasjonen lykkes med å gjennomføre og følge opp kommunestyrets vedtak. Videre er det et formål å undersøke

og vurdere om kommunen har etablert system og rutiner som sikrer at politiske saker som skal til behandling i kommunestyret blir forsvarlig utredet (for eksempel saker som kommunestyret har vedtatt at administrasjonen skal utrede og føre tilbake til kommunestyret for behandling).

For å belyse dette har revisor gjennomført undersøkelser om følgende tre problemstillinger:

1. I hvilken grad er det etablert rutiner for oppfølging og iverksettelse av politiske vedtak?
 - a. Har kommunen etablert system for registrering av politiske vedtak, som også dokumenterer status for oppfølging/iverksettelse?
 - b. Hvordan er arbeidet med oppfølging av politiske vedtak organisert?
 - i. Er ansvar og oppgaver for oppfølging av politiske vedtak tydelig fordelt?
 - c. I hvilken grad er det etablert rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak dersom noe fremstår som uklart?
 - d. Har kommunen rutiner for å rapportere på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder rutiner for å rapportere om eventuelle uventede hendelser, avvik eller kapasitets-/kompetanseutfordringer som påvirker iverksettelsen/oppfølgingen av vedtakene?
2. I hvilken grad lykkes administrasjonen med å følge opp kommunestyrets vedtak i samsvar med eventuelle forutsetninger fra kommunestyret?
3. I hvilken grad har kommunen etablert system, retningslinjer og rutiner som sikrer en forsvarlig saksforberedelse av politiske saker?
 - a. Er det etablert veiledere, maler, sjekklister eller lignende til bruk som støtte/hjelpemiddel i forbindelse med saksforberedelse/utredning av politiske saker?
 - b. Er det etablert retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger i forbindelse med forberedelse av politiske saker?
 - c. I hvilken grad er det etablert system og rutiner for å sikre at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig og innen eventuelle frister som er satt?

Revisjonskriterier (krav og forventinger som kan stilles til den funksjon/aktivitet som undersøkes av revisjonen) er utledet fra følgende:

- Kommuneloven
- KS Folkevalgprogram 2019-2023 «Tillit» (bl.a i forhold til oppfølging av vedtak)

En fullstendig utledning av revisjonskriterier finnes i vedlegg 2 til rapporten, side 24-26.

Revisors funn og vurderinger:

Rødøy kommune har etablert en praksis som bidrar til å sikre at politiske vedtak som fattes i kommunestyret blir registrert, og som etter revisjonens vurdering gir liten risiko for at vedtak ikke blir fanget opp av administrasjonen og gjort gjenstand for oppfølging. Videre viser forvaltningsrevisjonen at kommunen har etablert en fast praksis der rådmann kvalitetssikrer alle saksfremlegg før sakene legges frem for kommunestyret for behandling, samt en fast praksis for avklaring/tolkning av eventuelle utydelige vedtak.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen en mangel på skriftlighet i sentrale arbeidsprosesser i Rødøy kommune, herunder når det gjelder registrering og oppfølging av vedtak og utarbeidelse og kvalitetssikring av saksfremlegg. Etter revisjonens vurdering bør Rødøy kommune sørge for økt skriftlighet i disse prosessene. Revisjonen vil peke på at mangel på skriftlighet (prosessbeskrivelser, rutiner mv.) medfører økt risiko for feil, mangler og uønsket variasjon i registrering og oppfølging av politiske vedtak og utarbeidelse av politiske saker, samt gjør arbeidet med dette avhengig av enkeltpersoner og dermed sårbart ved fravær/sykdom og endringer i nøkkelpersonell. Økt grad av skriftlige rutiner vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til å redusere risikoen for feil og mangler, samt redusere sårbarheten ved eventuelt skifte av personell. Det vil også kunne bidra til å effektivisere arbeidsprosessene med saksforberedelse og vedtaksoppfølging, heve den gjennomsnittlige kvaliteten i saksfremlegg og redusere tidsbruken knyttet til oppfølging av vedtak. Revisjonen vil også peke på at økt grad av skriftlige rutiner vil være i samsvar med prinsipper for god internkontroll, jf. de krav som følger av kap. 25 i kommuneloven.

Videre viser forvaltningsrevisjonen at Rødøy kommune ikke har etablert rutiner for systematisk rapportering på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder for å rapportere om eventuelle uventende hendelser/utfordringer eller avvik som påvirker oppfølging og iverksettelse av vedtak. Revisjonen mener slik systematisk rapportering bør etableres i kommunen. Revisjonen vil peke på at systematisk rapportering fra administrasjonen på status for oppfølging av vedtak, kan utgjøre nyttig styringsinformasjon for politikerne når det gjelder å lede utviklingen i kommunen. Særlig vil rapportering på eventuelle avvik fra den planlagte iverksettelsen av vedtak kunne utgjøre et viktig styringsverktøy for kommunestyret i tilfeller der det inntreffer hendelser som gjør at vedtak ikke kan iverksettes i samsvar med politikernes intensjoner. Revisjonen mener at det da er viktig at politikerne mottar rapportering som setter dem i stand til å gi føringer om hvilke vedtak som skal prioriteres, samt sette inn tiltak og ressurser for å sikre at vedtak blir fulgt opp.

I undersøkelsen kommer det frem at både administrasjon og politikere ikke alltid opplever at det er samsvar mellom politikernes forventninger og administrasjonens ressurser og opplevd mulighet til å iverksette vedtak. I tilknytning til dette vil revisjonen vise til bestemmelsene i § 13-1 i kommuneloven. Her går det frem at kommunedirektøren skal påse at vedtak blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Videre går det også frem at hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte. I KS sitt folkevalgtprogram 2019-2023, «Tillit», blir det vist til at det er viktig at administrasjonen og de folkevalgte spiller hverandre gode. For å få dette til er det nyttig å etablere en god styringsdialog mellom folkevalgte og administrasjon, med gode styringsverktøy som synliggjør hva som skal leveres og gode formelle arenaer for utveksling av informasjon. Dette blant annet for at kommunedirektøren skal kunne formidle balansert og helhetlig informasjon til de folkevalgte, som kan være relevant å forholde seg til når kommunestyret skal treffe beslutninger.

I lys av dette vil revisjonen trekke frem at selv om kommunestyret som kommunens øverste styrende organ har anledning til å treffe de vedtak som vurderes å være riktige, er det viktig at kommunestyret har et best mulig saksgrunnlag for å treffe disse vedtakene. Dette vil også inkludere en vurdering av hvilke muligheter som reelt sett finnes med tanke på når og hvordan politisk vedtak faktisk vil kunne følges opp og iverksettes. Revisjonen vil derfor vise til KS sin oppfordring om å identifisere eller etablere egnede arenaer og mekanismer for

dialog og informasjonsutveksling mellom politisk og administrativt nivå når det gjelder oppfølging og iverksettelse av politiske vedtak.

Revisors anbefalinger:

Ut fra revisors funn og vurderinger anbefaler de iverksettelse av følgende tiltak:

1. Utarbeide skriftlige retningslinjer/rutiner for:
 - a) Registrering og oppfølging av politiske vedtak
 - b) Avklaring/tolkning av uklare politiske vedtak
 - c) Rapportering til kommunestyret på oppfølging og iverksettelse av politiske vedtak
 - d) Utarbeidelse og kvalitetssikring av saksfremlegg
2. Formalisere opplæring blant relevante ansatte og ledere knyttet til utarbeidelse av saksfremlegg i politiske saker.
3. Vurderer i hvilken grad det er mulig å identifisere egnede arenaer og mekanismer for dialog og informasjonsutveksling mellom politisk og administrativt nivå når det gjelder oppfølging og iverksettelse av politiske vedtak.

Rådmannens kommentar:

I henhold til Standard for forvaltningsrevisjon legges rapporten frem til rådmannen for dennes kommentar. Kommentaren er i sin helhet tatt med i eget vedlegg (1) til rapporten.

Vurdering:

Revisor har gjennomført undersøkelser og utarbeidet rapport som samsvarer med prosjektplanen, og i samsvar med kravene i Standard for forvaltningsrevisjon.

Rapporten får frem mangler / forbedringspotensial på en del områder, bl.a at kommunen bør få formaliserte rutiner for registrering og oppfølging av politiske vedtak. I tillegg skriftlige rutiner for hhv, avklaring av eventuelle uklare vedtak, samt rapportering til kommunestyret om oppfølging og iverksettelse. Revisor har gitt konkrete anbefalinger til forbedringer der hvor undersøkelsene har gitt grunnlag for dette.

Forslag til vedtak (innstilling til kommunestyret):

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Saksforberedelse og vedtaksoppfølging er forelagt kommunestyret i Rødøy og tas til etterretning.
2. Kommunestyret ber rådmannen merke seg rapportens anbefalinger.
3. Kommunestyret vil særlig trekke frem....

Inndyr, 16. februar 2021

Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget



Forvaltningsrevisjon | Rødøy kommune
Saksforberedelse og vedtaksoppfølging

Februar 2021

«Forvaltningsrevisjon av
saksforberedelse og
vedtaksoppfølging»

Februar 2021

Rapporten er utarbeidet for Rødøy
kommune av Deloitte AS.

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

Sammendrag

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Rødøy kommune i sak 16/20, 26. august 2020, har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av saksforberedelse og vedtaksoppfølging. Formålet har vært å undersøke og vurdere om Rødøy kommune har etablert system og rutiner som sikrer at politiske vedtak i kommunestyret blir iverksatt og fulgt opp, samt hvordan vedtaksoppfølgingen gjennomføres og i hvilken grad administrasjonen lykkes med å gjennomføre og følge opp kommunestyrets vedtak. Videre har det vært et formål å undersøke og vurdere om kommunen har etablert system og rutiner som sikrer at politiske saker som skal til behandling i kommunestyret blir forsvarlig utredet. I forbindelse med undersøkelsen har revisjonen gått gjennom relevant dokumentasjon fra kommunen og det er gjennomført intervju med til sammen åtte personer. Videre har revisjonen innhentet skriftlige tilbakemeldinger fra alle representanter i formannskapet på sentrale spørsmål knyttet til saksforberedelse og vedtaksoppfølging, samt gjennomført en stikkprøvekontroll av fem vedtak fra kommunestyret fra perioden 2017-2019 for å vurdere oppfølgingen av disse.

Forvaltningsrevisjonen viser at Rødøy kommune har etablert en praksis som bidrar til å sikre at politiske vedtak som fattes i kommunestyret blir registrert, og som etter revisjonens vurdering gir liten risiko for at vedtak ikke blir fanget opp av administrasjonen og gjort gjenstand for oppfølging. Videre viser forvaltningsrevisjonen at kommunen har etablert en fast praksis der rådmann kvalitetssikrer alle saksfremlegg før sakene legges frem for kommunestyret for behandling, samt en fast praksis for avklaring/tolkning av eventuelle utydelige vedtak.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen en mangel på skriftlighet i sentrale arbeidsprosesser i Rødøy kommune, herunder når det gjelder registrering og oppfølging av vedtak og utarbeidelse og kvalitetssikring av saksfremlegg. Etter revisjonens vurdering bør Rødøy kommune sørge for økt skriftlighet i disse prosessene. Revisjonen vil peke på at mangel på skriftlighet (prosessbeskrivelser, rutiner mv.) medfører økt risiko for feil, mangler og uønsket variasjon i registrering og oppfølging av politiske vedtak og utarbeidelse av politiske saker, samt gjør arbeidet med dette avhengig av enkeltpersoner og dermed sårbart ved fravær/sykdom og endringer i nøkkelpersonell. Økt grad av skriftlige rutiner vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til å redusere risikoen for feil og mangler, samt redusere sårbarheten ved eventuelt skifte av personell. Det vil også kunne bidra til å effektivisere arbeidsprosessene med saksforberedelse og vedtaksoppfølging, heve den gjennomsnittlige kvaliteten i saksfremlegg og redusere tidsbruken knyttet til oppfølging av vedtak. Revisjonen vil også peke på at økt grad av skriftlige rutiner vil være i samsvar med prinsipper for god internkontroll, jf. de krav som følger av kap. 25 i kommuneloven.

Videre viser forvaltningsrevisjonen at Rødøy kommune ikke har etablert rutiner for systematisk rapportering på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder for å rapportere om eventuelle uventende hendelser/utfordringer eller avvik som påvirker oppfølging og iverksettelse av vedtak. Revisjonen mener slik systematisk rapportering bør etableres i kommunen. Revisjonen vil peke på at systematisk rapportering fra administrasjonen på status for oppfølging av vedtak, kan utgjøre nyttig styringsinformasjon for politikerne når det gjelder å lede utviklingen i kommunen. Særlig vil rapportering på eventuelle avvik fra den planlagte iverksettelsen av vedtak kunne utgjøre et viktig styringsverktøy for kommunestyret i tilfeller der det inntreffer hendelser som gjør at vedtak ikke kan iverksettes i samsvar med politikernes intensjoner. Revisjonen mener at det da er viktig at politikerne mottar rapportering som setter dem i stand til å gi føringer om hvilke vedtak som skal prioriteres, samt sette inn tiltak og ressurser for å sikre at vedtak blir fulgt opp.

I undersøkelsen kommer det frem at både administrasjon og politikere ikke alltid opplever at det er samsvar mellom politikernes forventninger og administrasjonens ressurser og opplevde mulighet til å iverksette vedtak. I tilknytning til dette vil revisjonen vise til bestemmelsene i § 13-1 i kommuneloven. Her går det frem at kommunedirektøren skal påse at vedtak blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Videre går det også frem at hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte. I KS sitt folkevalgtprogram 2019-2023, «Tillit», blir det vist til at det er viktig at administrasjonen og de folkevalgte spiller hverandre gode. For å få dette til er det nyttig å etablere en god styringsdialog mellom folkevalgte og administrasjon, med gode styringsverktøy som synliggjør hva som

skal leveres og gode formelle arenaer for utveksling av informasjon. Dette blant annet for at kommunedirektøren skal kunne formidle balansert og helhetlig informasjon til de folkevalgte, som kan være relevant å forholde seg til når kommunestyret skal treffe beslutninger.

I lys av dette vil revisjonen trekke frem at selv om kommunestyret som kommunens øverste styrende organ har anledning til å treffe de vedtak som vurderes å være riktige, er det viktig at kommunestyret har et best mulig saksgrunnlag for å treffe disse vedtakene. Dette vil også inkludere en vurdering av hvilke muligheter som reelt sett finnes med tanke på når og hvordan politisk vedtak faktisk vil kunne følges opp og iverksettes. Revisjonen vil derfor vise til KS sin oppfordring om å identifisere eller etablere egnede arenaer og mekanismer for dialog og informasjonsutveksling mellom politisk og administrativt nivå når det gjelder oppfølging og iverksettelse av politiske vedtak.

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

Innhold

1. Innledning	7
2. Om tjenesteområdet	9
3. Rutiner for å sikre oppfølging og iverksettelse av politiske vedtak	10
4. Oppfølging av politiske vedtak i samsvar med kommunestyrets forutsetninger	15
5. Rutiner for å sikre forsvarlig saksforberedelse av politiske saker	18
6. Konklusjon og anbefalinger	22
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	23
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	24
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	27

Detaljert innholdsfortegnelse

1.	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Formål og problemstillinger	7
1.3	Avgrensning	8
1.4	Metode	8
1.5	Revisjonskriterier	8
2.	Om tjenesteområdet	9
3.	Rutiner for å sikre oppfølging og iverksettelse av politiske vedtak	10
3.1	Problemstilling	10
3.2	Revisjonskriterier	10
3.3	Registrering og oppfølging av politiske vedtak	11
3.4	Avklaring/tolking av uklare vedtak	13
3.5	Rapportering til politisk nivå	13
4.	Oppfølging av politiske vedtak i samsvar med kommunestyrets forutsetninger	15
4.1	Problemstilling	15
4.2	Revisjonskriterier	15
4.3	Oppfølging av kommunestyrets vedtak	15
5.	Rutiner for å sikre forsvarlig saksforberedelse av politiske saker	18
5.1	Problemstilling	18
5.2	Revisjonskriterier	18
5.3	Veiledere, maler og sjekklister til bruk i saksforberedelse	18
5.4	Retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger	20
5.5	System og rutiner for ferdigstilling av saksutredninger	21
6.	Konklusjon og anbefalinger	22
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	23
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	24
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	27

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av saksforberedelse og vedtaksoppfølging i Rødøy kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Rødøy kommune i sak 16/20, 26. august 2020.

«Oppfølging av kommunestyrets vedtak» ble prioritert som tema nr. 1 for forvaltningsrevisjon i kontrollutvalget i Rødøy kommunes forslag til plan for forvaltningsrevisjon for 2020-2023. Planen ble vedtatt av kommunestyret i sak 044/2020, 26. juni 2020.

I risiko- og vesentlighetsvurderingen (ROV-vurdering) som lå til grunn for kontrollutvalgets prioritering av tema for forvaltningsrevisjon, blir det stilt spørsmål ved om gjennomføring av kommunestyrets vedtak alltid har vært tilfredsstillende. Spørsmålet settes i ROV-vurderingen i sammenheng med kontrollutvalgets gjennomgang i 2019 av fremdrift i gjennomføring av utvalgte investeringsprosjekter. Kontrollutvalget peker på at sett i lys av den gjennomføringen, bør oppfølging av kommunestyrets vedtak gjøres gjenstand for en bredere gjennomgang og vurdering, med det formål å få svar på hvordan og i hvilken grad kommunestyrets vedtak gjennomføres og følges opp.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke og vurdere om Rødøy kommune har etablert system og rutiner som sikrer at politiske vedtak i kommunestyret blir iverksatt og fulgt opp, samt hvordan vedtaksoppfølgingen gjennomføres og i hvilken grad administrasjonen lykkes med å gjennomføre og følge opp kommunestyrets vedtak. Videre har det vært et formål å undersøke og vurdere om kommunen har etablert system og rutiner som sikrer at politiske saker som skal til behandling i kommunestyret blir forsvarlig utredet (for eksempel saker som kommunestyret har vedtatt at administrasjonen skal utrede og føre tilbake til kommunestyret for behandling).

Med bakgrunn i formålet ble det utarbeidet følgende problemstillinger:

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

- a. Har kommunen etablert system for registrering av politiske vedtak, som også dokumenterer status for oppfølging/iverksettelse?
- b. Hvordan er arbeidet med oppfølging av politiske vedtak organisert?
 - i. Er ansvar og oppgaver for oppfølging av politiske vedtak tydelig fordelt?
- c. I hvilken grad er det etablert rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak dersom noe fremstår som uklart?
- d. Har kommunen rutiner for å rapportere på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder rutiner for å rapportere om eventuelle uventede hendelser, avvik eller kapasitets-/kompetanseutfordringer som påvirker iverksettelsen/oppfølgingen av vedtakene?

2. I hvilken grad lykkes administrasjonen med å følge opp kommunestyrets vedtak i samsvar med eventuelle forutsetninger fra kommunestyret?

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

- a. Er det etablert veiledere, maler, sjekklistor eller lignende til bruk som støtte/hjelpemiddel i forbindelse med saksforberedelse/utredning av politiske saker?
- b. Er det etablert retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger i forbindelse med forberedelse av politiske saker?
- c. I hvilken grad er det etablert system og rutiner for å sikre at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig og innen eventuelle frister som er satt?

1.3 Avgrensning

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

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet september til desember 2020.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og relevante kommunale styringsdokumenter har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har revisjonen samlet inn og gått gjennom dokumentasjon fra kommunen. Dette inkluderer reglement for kommunestyret, stillingsinstruks for ledere, håndbok i saksbehandlingsrutiner med formkrav for utforming av saker, maler for saksfremlegg og rapportering fra administrasjon til politisk nivå på oppfølging av vedtak.

1.4.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med rådmann, ordfører, etatsledere for etatene helse og omsorg, oppvekst og kultur og teknisk, førstekonsulent/politisk sekretær, samt to saksbehandlere. Totalt har det blitt gjennomført syv intervjuer med åtte personer.

Videre har revisjonen innhentet skriftlige tilbakemeldinger fra alle representanter i formannskapet på sentrale spørsmål knyttet til saksforberedelse og vedtaksoppfølging.

1.4.3 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll av fem vedtak fra kommunestyret fra perioden 2017-2019 for å vurdere oppfølgingen av disse.

To av vedtakene som ble valgt ut var verbalforslag som ble fattet i forbindelse med behandling av budsjett for henholdsvis 2018 og 2019. Videre har revisjonen valgt ut tre vedtak i enkeltstående saker fra 2019.

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

- Sak 070/2018 – Verbalforslag ifm. behandling av driftsbudsjett 2019 – *Vurdere drift av bokbuss opp mot utlånsstasjon*
- Sak 079/2018 – HAF IKS – *Eierstrategi og handlingsalternativer for håndtering av husholdningsavfall*
- Sak 049/2019 – *Orientering om bruk av Gnr. 34 bnr 49. Jektvik, boliger funksjonshemmede*
- Sak 010/2019 – *FV17 Storvika-Reppen: Arbeidsgruppe og finansiering av videre arbeid*
- Sak 076/2017 – Verbalforslag ifm. behandling av driftsbudsjett 2018 – *Drift av Gjerøy skole 1-10*

1.4.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju har blitt sendt til de som har blitt intervjuet for verifisering. Det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som har blitt benyttet i rapporten. Faktadelen i rapporten er sendt til kommunen for verifisering, og påpekte faktafeil har blitt korrigert. Hele rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, har blitt sendt til rådmannen for uttalelse. Rådmannens høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

1.5 Revisjonskriterier

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

2. Om tjenesteområdet

Kommunestyret i Rødøy består av 17 folkevalgte representanter, og er kommunens øverste organ. Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen hvis ikke annet følger av lov, jf. kommuneloven § 5-3 og Rødøy kommunes delegeringsreglement.¹

Rødøy kommune har organisert sin virksomhet i tre etater, med følgende inndeling:

Oppvekst- og kulturetaten	Helse- og omsorgsetaten	Teknisk etat
<ul style="list-style-type: none">• Kultur• Bibliotek• Skoler• Barnehager• Skolefritidsordning• Musikkskole• Voksenopplæring	<ul style="list-style-type: none">• Helsetjenesten• Alderstun omsorgssenter• Rødøy omsorgssenter	<ul style="list-style-type: none">• Landbruk• Kart/oppmåling• Bygg• Anlegg

I tillegg har kommunen skilt ut sosiale tjenester (barnevern og NAV kommune) og økonomiavdelingen (skatt, lønn, regnskap og faktura) som egne enheter. Ledere for etatene og ledere for enhetene sosiale tjenester (barnevern og NAV kommune) og økonomi rapporterer direkte til rådmann (to-nivå-modell).

Delegering av myndighet fra kommunestyret til rådmannen går frem av Rødøy kommunes delegeringsreglement. I delegeringsreglementet blir det vist til bestemmelsene i kommunelovens kapittel 13, der det i § 13-1 blant annet går frem at kommunedirektøren skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Kommunedirektør skal også 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.

Førstekonsulent ved formannskapskontoret i Rødøy kommune har funksjon som blant annet utvalgssekretær for kommunestyret og formannskapet, og som arkivleder. Rollen som utvalgssekretær innebærer blant annet ansvar for å forberede sakspapirer til møter i kommunestyret/formannskapet og føre protokoll fra gjennomførte møter.

¹ Vedtatt av kommunestyret i sak 22/2020, 27. april 2020.

3. Rutiner for å sikre oppfølging og iverksettelse av politiske vedtak

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

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

- a. Har kommunen etablert system for registrering av politiske vedtak, som også dokumenterer status for oppfølging/iverksettelse?
- b. Hvordan er arbeidet med oppfølging av politiske vedtak organisert?
 - i. Er ansvar og oppgaver for oppfølging av politiske vedtak tydelig fordelt?
- c. I hvilken grad er det etablert rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak dersom noe fremstår som uklart?
- d. Har kommunen rutiner for å rapportere på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder rutiner for å rapportere om eventuelle uventede hendelser, avvik eller kapasitets-/kompetanseutfordringer som påvirker iverksettelsen/oppfølgingen av vedtakene?

3.2 Revisjonskriterier

I kommuneloven § 13-1, 3. og 4. ledd, går det frem følgende krav til kommunedirektøren:

«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.

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.»

I KS sitt folkevalgtprogram 2019-2023, «Tillit», står det følgende om kommunedirektørens ansvar for å følge opp vedtak:

«Kommunedirektøren skal være både uavhengig av og lojal mot hele kommunestyret eller fylkestinget. Med «uavhengig» menes at kommunedirektørens ansettelsesforhold skal være uberørt av endringer i kommunestyrets og fylkestingets sammensetning. Med «lojal» menes at kommunedirektøren skal gjennomføre alle vedtak som er fattet av folkevalgte organer, men også at kommunedirektøren melder fra om det er faktiske eller rettslige utfordringer som har vesentlig betydning for iverksetting av et vedtak. Dersom et vedtak i et folkevalgt organ er lovstridig, plikter kommunedirektøren å gjøre organet oppmerksom på dette.»²

Videre står følgende om fortolkning av vedtak og informasjonsflyt mellom politisk og administrativt nivå:³

«Kommunedirektørens oppgave er å fortolke og omsette vedtakene i praksis. Det er derfor viktig at vedtakene er tydelige, selv om det kan være utfordrende. Tydelige og klare vedtak gir administrasjonen den beste forutsetningen for å iverksette vedtaket. [...]

[...] Riktig og god informasjon om kommunens virksomhet og leveranser er en viktig betingelse for å kunne utøve effektiv og treffsikker politisk styring. Kommunedirektøren og ordføreren må gi løpende og god informasjon til hverandre.»

² KS Folkevalgtprogram 2019-2023: *Tillit*, s. 91.

³ *Ibid.*, s. 92.

Om rapportering fra administrasjonen til politikerne, står videre følgende:⁴

«Kommunedirektøren bør jevnlig gi dere folkevalgte informasjon om tilstanden i administrasjonen og tjenesteproduksjonen. Slik informasjon gis som regel i formaliserte, skriftlige rapporter. Spørsmålet er ofte ikke om informasjonen skal gis til de folkevalgte, men om hvem som skal styre informasjonen. Det er derfor viktig at kommunedirektøren tar aktive grep for å synliggjøre åpenhet og vilje til strukturert informasjonsflyt. Kommunedirektøren bør se til at hele kommunestyret eller fylkestinget får tilgang til samme informasjon.»

I KS' idehefte om rådmannens internkontroll⁵, er det gitt anbefalinger om en rekke momenter den lovpålagte rapporteringen fra rådmannen på internkontroll bør omfatte. Her blir det blant annet vist til at rapporteringen bør inneholde status på vedtak, samt informasjon om oppfølging og gjennomføring av vedtakene.⁶

Kommunelovens kapittel 25, som trådte i kraft 1.1.2021, inneholder nye og skjerpede bestemmelser knyttet til kommunens internkontroll:

«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.»

Se vedlegg 2 for samlede revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen.

3.3 Registrering og oppfølging av politiske vedtak⁷

3.3.1 Datagrunnlag

Revisjonen får opplyst at møteprotokoll fra kommunestyremøter blir utarbeidet av politisk sekretariat samme dag eller påfølgende dag som kommunestyremøtet, og at særutskrifter som viser hvilke vedtak som har blitt fattet i den enkelte sak i denne forbindelse blir registrert manuelt i sak- og arkivsystemet Elements.⁸ Særutskrift med vedtak blir lagt i aktuell saksmappe i Elements. Dersom det ikke allerede er opprettet saksmappe i Elements gjøres dette av politisk sekretær, før saken legges til fordeling til den enkelte etat eller formannskapskontoret for fordeling. Hver enkelt sak blir videre fordelt til en saksbehandler som har ansvaret for å holde i og iverksette/følge opp det aktuelle vedtaket. I tillegg til at særutskriftene med vedtak vil bli synlige for den enkelte saksbehandler i Elements, er det vanlig praksis at saksbehandlerne også får beskjed på e-post fra politisk sekretær om at de har blitt tildelt et nytt vedtak for oppfølging. I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon opplyser kommunen at alle nye vedtak fra kommunestyret blir gjennomgått av rådmann i første møte i strategisk ledelse⁹ etter hvert kommunestyremøte. Dette for å sikre at alle saker er fordelt til saksbehandlere, at sakene følges opp og at det ikke foreligger noen uklarheter knyttet til hvem som har ansvar for saken.

Alle vedtak i kommunestyret blir videre ført opp i en egen oversikt av politisk sekretær. Oversikten viser dato da vedtaket ble fattet, saksnummer, sakstittel og innhold i vedtak, samt hvilken saksbehandler som

⁴ Ibid., s. 94.

⁵ KS: Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? 2013.

⁶ Ibid. s. 79

⁷ Dette delkapittelet omhandler både problemstilling 1a) og problemstilling 1b).

⁸ Rødøy kommune benytter sak- og arkivsystemet Elements fra leverandøren Sikri. Programmet er en videreutvikling av de to systemene ESA og ePhorte, og er det mest utbredte sak- og arkivsystemet i norsk offentlig sektor.

⁹ Ukentlige møter der rådmann og etatsledere deltar.

har ansvar for oppfølging av vedtaket. I intervju får revisjonen opplyst at oversikten over alle vedtak inngår som fast punkt i de ukentlige møtene i strategisk ledelse, og at det i møtene blir foretatt gjennomgang av status for oppfølging av alle tidligere vedtak fattet av kommunestyret. Status for oppfølging av hvert enkelt vedtak blir imidlertid ikke dokumentert verken i oversikten eller noe annet sted, og oversikten inneholder heller ikke opplysninger om hvorvidt det har oppstått forhold/utfordringer som har påvirket oppfølgingen av vedtak eller om det er rapportert/planlagt rapportert til kommunestyret om status for oppfølging av vedtak.

I intervju blir det opplyst at det etter at vedtak er fordelt for oppfølging av strategisk ledelse, er den enkelte saksbehandler som har ansvar for å følge opp sine tildelte vedtak. Etatsledere og/eller rådmann har ansvar for oppfølging og kvalitetssikring av alle vedtak/saker som skal føres tilbake til kommunestyret til politiske behandling (i tillegg til ansvar for å følge opp vedtak de selv har fått tildelt). I saker som er avhengig av samhandling mellom flere sektorer (eks. teknisk etat og oppvekst- og kulturetaten), er det etablert praksis for at ansvar og oppgaver fordeles ut fra fagkompetanse. I for eksempel byggeprosjekter innenfor skole, vil oppvekst- og kulturetaten typisk ha ansvar for å sørge for spesifisering av krav til utforming av bygget innvendig, mens teknisk etat vil ha ansvar for prosjektering og oppføring av bygget. I intervjuer fremkommer det at både ledere og ansatte i Rødøy kommune opplever det som tydelig avklart hvilket ansvar og oppgaver de ulike involverte personene har når det kommer til vedtaksoppfølging.

I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon blir det opplyst at kommunen ikke har skriftlige rutiner eller prosedyrer for arbeidet med registrering, iverksettelse og oppfølging av politiske vedtak. Det blir vist til at kommunen hadde planlagt å ta i bruk den elektroniske møtemodulen som hører til saks- og arkivsystemet Elements i januar 2020, og at det i den forbindelse også var lagt planer for å utarbeide skriftlige rutiner for arbeidet med registrering og fordeling av vedtak. På grunn av manglende ressurser/kapasitet ble møtemodulen likevel ikke innført, og det ble heller ikke utarbeidet skriftlige rutiner som planlagt. Rådmannen peker i intervju på at årsaken til at kommunen ikke har utarbeidet skriftlige rutiner, er at den nye møtemodulen i Elements vil inneholde funksjonalitet som det vil være relevant å justere dagens etablerte praksis på bakgrunn av, og som nye skriftlige rutiner må reflektere.

I intervju blir det pekt på at slik prosess og praksis er i dag, har arbeidet med registrering og fordeling av vedtak for oppfølging god skriftlighet og høy sporbarhet. Samtidig blir det pekt på at det kunne vært nyttig med en enkel rutine (flytskjema med kontrollpunkter e.l.) som tydeliggjorde den praksisen som er etablert og hvordan prosessen for registrering og fordeling av politisk vedtak er organisert. Over tid har disse prosessene blitt håndtert på ulike måter av forskjellige rådmenn og andre ledere, og den praksisen og fremgangsmåten som til enhver tid har blitt benyttet har til dels vært personavhengig. Det blir pekt på at kommunen ved å utarbeide mer/bedre rutiner kunne redusert risikoen for at praksis for registrering og oppfølging av politiske vedtak blir personavhengig (og dermed sårbar ved fravær, endringer i bemanning mv.).

3.3.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Rødøy kommune etablert et system som bidrar til å sikre at politiske vedtak som fattes i kommunestyret blir registrert, og som gir liten risiko for at vedtak ikke blir fanget opp av administrasjonen og gjort gjenstand for oppfølging. Videre er det etter revisjonens vurdering etablert en hensiktsmessig praksis for selve arbeidet med oppfølging av kommunestyrets arbeid, der ansvar og oppgaver knyttet til vedtaksoppfølging er tydelig avklart og fordelt.

Revisjonen mener samtidig at Rødøy kommune sine prosesser for registrering og oppfølging av politiske vedtak ikke er tilstrekkelig dokumentert. Verken prosesser for registrering av vedtak eller oppfølging av vedtak er beskrevet skriftlig (i form av flytskjema, skriftlig rutine/prosedyre e.l.), og det er heller ikke utarbeidet skriftlige rutiner/prosedyrer eller annen støttedokumentasjon knyttet til oppfølging av vedtak og forberedelse av saker som skal føres tilbake til kommunestyret for behandling (ytterligere beskrevet i kapittel 5). Revisjonen vil peke på at mangel på skriftlighet (prosessbeskrivelser, rutiner mv.) medfører økt risiko for feil, mangler og uønsket variasjon i arbeidet med registrering og oppfølging av politiske vedtak, samt gjør arbeidet avhengig av enkeltpersoner og dermed sårbart ved fravær/sykdom og endringer i nøkkelpersonell. Revisjonen vil også peke på at økt grad av skriftlige rutiner vil være i samsvar med prinsipper for god internkontroll, jf. de krav som følger av kap. 25 i kommuneloven.

Revisjonen vil også peke på at Rødøy kommune i sine oversikter over politiske vedtak, ikke dokumenterer status for oppfølging og iverksettelse av de vedtakene kommunestyret. Selv om de prosesser for oppfølging som er etablert (tydelig ansvars plassering og ukentlig statusgjennomgang i strategisk ledelse) begrenser risikoen for manglende kontroll med om oppfølging av vedtak er i rute eller ikke, er det likevel revisjonens vurdering at kommunen bør vurdere å dokumentere skriftlig status for oppfølging og iverksettelse av de enkelte vedtak. Dette vil etter revisjonens vurdering sikre god internkontroll på området, og gi administrasjonen et godt grunnlag for rapportering til politikerne på status for vedtaksoppfølging (se kapittel 3.5).

3.4 Avklaring/tolking av uklare vedtak

3.4.1 Datagrunnlag

Revisjonen får opplyst at det ikke er etablert egne skriftlige rutiner eller prosedyrer for å avklare/tolke politiske vedtak dersom noe er uklart i vedtakene. Den etablerte praksisen på dette området er at rådmann deltar i alle kommunestyremøter, med mulighet til å diskutere og avklare eventuelle utydelige/uklare punkter i forslag til vedtak direkte i møtene, før vedtak blir fattet/når vedtak blir fattet.

Dersom det likevel skulle forekomme at det fattes vedtak i kommunestyret som er utydelige og behøver ytterligere presisering/avklaring på et senere tidspunkt, er praksis i Rødøy at rådmann gjør nødvendige avklarer direkte med ordfører. Dersom ordfører og rådmann sammen ikke skulle klare å sørge for tilstrekkelig tydeliggjøring av det aktuelle vedtaket, blir den aktuelle saken ført tilbake til kommunestyret for tydeliggjøring av de uavklarte forholdene.

Av intervju med administrasjon og ordfører, samt skriftlige tilbakemeldinger på e-post fra formannskapet, går det frem at vedtak i kommunestyret i all hovedsak oppfattes som tydelige og uten særlig behov for tolkning. I enkelte tilfeller kan det likevel forekomme at det fattes politiske vedtak som krever ytterligere avklaring, og som må føres tilbake til kommunestyret for avklaring (noe som vil påvirke hvor hurtig vedtak kan iverksettes/følges opp).

3.4.2 Vurdering

Rødøy kommune har ikke etablert skriftlige retningslinjer eller rutiner for å avklare/tolke utydelige vedtak fra kommunestyret. Det er imidlertid etablert en tydelig praksis for å gå gjennom og avklare utydelige/uklare vedtak med politisk ledelse i saker der det måtte være behov for det. Gjennom at rådmann også er tilstede i møter i kommunestyret, har administrasjon også god anledning til å avklare eventuelle uklarheter i en sak før et vedtak fattes, samt mulighet til å innhente signaler fra debatt i saker og dermed forstå konteksten vedtak blir fattet i. Etter revisjonens vurdering fremstår den etablerte praksisen for avklaring av eventuelle utydelige/uklare som god med tanke på å sikre at de vedtak som fattes i kommunestyret lar seg omsette. Revisjonen mener likevel at kommunen bør vurdere å skriftliggjøre den etablerte praksisen for avklaring/tolking av uklare vedtak, som en del av rutine (flytskjema el.) for vedtaksoppfølging.

3.5 Rapportering til politisk nivå

3.5.1 Datagrunnlag

Revisjonen får opplyst at det ikke er etablert noen fast, systematisk rapportering fra administrasjonen til kommunestyret som viser status for oppfølging av alle politiske vedtak, herunder rapportering om eventuelle uventede hendelser, avvik eller kapasitets-/kompetanseutfordringer som påvirker iverksettelsen/oppfølgingen av vedtakene. I intervju blir det opplyst at administrasjonen rapporterer skriftlig til kommunestyret på oppfølging av politiske vedtak knyttet til investeringsprosjekter, i forbindelse med tertial- og årsrapportering. Når det gjelder øvrige politiske vedtak (som ikke gjelder investeringsprosjekter) er det ikke etablert noen form for fast skriftlig rapportering til kommunestyret på status for oppfølging og eventuelle utfordringer knyttet til oppfølging av vedtakene. Eventuell rapportering på vedtak som ikke gjelder investeringsprosjekter skjer etter forespørsel fra politikerne, og kan foregå både skriftlig og muntlig.

Rådmannen opplyser i intervju at det har vært diskutert i formannskapet hvorvidt det burde rapporteres på vedtaksoppfølging mer generelt, gjennom for eksempel en samlet oversikt som viser status for oppfølging av alle vedtak. Inntil videre har slik rapportering imidlertid ikke blitt etablert. I intervju med ordfører blir det pekt på at det kunne vært nyttig med en mer fullstendig liste med oversikt over status for

oppfølging av alle politiske vedtak, da dette ville gjort det enklere for politikere å følge opp hvordan det ligger an med oppfølging av vedtak, gjøre prioriteringer av hvilke vedtak som skal følges opp først dersom kapasiteten til oppfølging er presset e.l.

Av intervju med administrasjon og ordfører, samt skriftlige tilbakemeldinger på e-post fra formannskapet, går det frem at rapporteringen til kommunestyret på gjennomføring av vedtatt investeringsprosjekter for det meste oppleves som tilstrekkelig. Det trekkes imidlertid frem av flere respondenter at rapportering på fremdrift i de aktuelle investeringsprosjektene i noen tilfeller er mangelfull/for lite detaljert. Flere politikere etterlyser mer detaljert informasjon om hvorfor prosjekter er forsinket/ligger bak fremdriftsplaner vedtatt i kommunestyret, og hva som skal til (av ressurser) for at ønsket fremdrift skal kunne opprettholdes.

3.5.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har ikke Rødøy kommune etablert rutiner for systematisk rapportering på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder rutiner for å rapportere til politikerne om eventuelle uventende hendelser, avvik eller utfordringer som påvirker oppfølging og iverksettelse av vedtak.

Revisjonen vil peke på at systematisk og kontinuerlig rapportering fra administrasjonen på status for oppfølging av vedtak, kan utgjøre nyttig styringsinformasjon for politikerne når det gjelder å styre og lede utviklingen i kommunen innenfor ulike saksområder. Særlig vil rapportering på eventuelle avvik og utfordringer som påvirker oppfølging og iverksettelse av vedtak kunne utgjøre et viktig styringsverktøy for kommunestyret i tilfeller der det inntreffer hendelser som gjør at vedtak ikke kan iverksettes i samsvar med politikernes intensjoner. I slike tilfeller er det viktig at politikerne mottar rapportering som setter dem i stand til å gi føringer om hvilke vedtak som skal prioriteres og hvilke vedtak som kan vente, samt eventuelt sette inn tiltak og ressurser for å sikre at alle vedtak blir fulgt opp i samsvar med intensjonene. Også i KS' idehefte om rådmannens internkontroll blir det anbefalt at den lovpålagte rapporteringen til politikerne inneholder informasjon om status for oppfølging av politiske vedtak og informasjon om gjennomføring av vedtakene.

På bakgrunn av dette er det revisjonens vurdering at Rødøy kommune bør etablere systematisk skriftlig rapportering på status for administrasjonens oppfølging av politiske vedtak, som også omfatter rapportering på eventuelle avvik i vedtaksoppfølgingen.

4. Oppfølging av politiske vedtak i samsvar med kommunestyrets forutsetninger

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling:

I hvilken grad lykkes administrasjonen med å følge opp kommunestyrets vedtak i samsvar med eventuelle forutsetninger fra kommunestyret?

4.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene tilhørende denne problemstillingen fremgår av kapittel 3.2.

Se vedlegg 2 for samlede revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen.

4.3 Oppfølging av kommunestyrets vedtak

4.3.1 Datagrunnlag

Som det fremgår av kapittel 3.3.14.3.1, føres det ikke samlede oversikter over politiske vedtak i Rødøy som dokumenterer status for oppfølging av hvert enkelt vedtak. Som beskrevet i kapittel 3.5.1 er det heller ikke etablert noen fast, systematisk rapportering fra administrasjonen til kommunestyret som viser status for oppfølging av alle politiske vedtak. Det foreligger dermed ikke fullstendige oversikter/lister som revisjonen kan ta utgangspunkt i for å vurdere i hvilken grad administrasjonen i Rødøy kommune lykkes med å følge opp politiske vedtak i samsvar med de forutsetninger kommunestyret har gitt.

I intervjuer med administrasjon og ordfører, samt i skriftlige tilbakemeldinger fra formannskapsmedlemmer, kommer det frem at politiske vedtak fra kommunestyret i Rødøy i all hovedsak oppleves å bli fulgt opp i samsvar med de forutsetninger kommunestyret har gitt, herunder når det gjelder innhold, frist for oppfølging/iverksettelse og ev. krav til spesifikke aktiviteter som skal gjennomføres/forhold som skal utredes. Rådmann opplyser i intervju at kompetanse og kapasitet til oppfølging av vedtak i utgangspunktet også oppleves å være tilstrekkelig.

I stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført av fem vedtak fra kommunestyret fra perioden 2017-2019, kommer det frem at to vedtak¹⁰ er fulgt opp og iverksatt i samsvar med kommunestyrets forutsetninger (med tanke på både oppfølging av innhold i vedtakene og i henhold til frist kommunestyret hadde definert).

I to av to sakene som er under oppfølging (men som ikke er ferdig iverksatt) viser stikkprøvegjennomgangen at administrasjonen er avhengig av at involverte tredjeparter gjennomfører oppgaver/utfører avtalte initiativ før Rødøy kommune kan følge opp saken videre (hhv. IRIS Salten IKS og Salten regionråd i sak 079/2018 om eierstrategi og handlingsalternativer for håndtering av husholdningsavfall, og arbeidsgruppe som inkluderer deltakere fra Meløy kommune i sak 010/2019 om FV17 Storvika-Reppen).

Når det gjelder det femte vedtaket¹¹ som ble plukket ut, viser stikkprøvegjennomgangen at administrasjonen på grunn av stort saksomfang og høyt arbeidspress innenfor helse og omsorg, ikke har lykkes med å følge opp vedtaket om å avklare behov for tjeneste- og botilbud for funksjonshemmede i Jektvik. Revisjonen får opplyst at mange utredningssaker med korte frister, samt endring og vakanse i ledelsen i helse og omsorg har bidratt til at vedtak ikke har blitt fulgt opp som forventet. Det blir også pekt

¹⁰ Sak 070/2018 – Verbalforslag ifm. behandling av driftsbudsjett 2019 – *Vurdere drift av bokbuss opp mot utlånsstasjon*, og sak 076/2017 – Verbalforslag ifm. behandling av driftsbudsjett 2018 – *Drift av Gjerøy skole 1-10*.

¹¹ Sak 049/2019 - *Orientering om bruk av Gnr. 34 bnr 49. Jektvik, boliger funksjonshemmede*

på at utfordringer knyttet til håndtering av covid-19-pandemien har forsterket problematikken med oppfølging av vedtak innenfor helse og omsorg ytterligere.

I undersøkelsen kommer det videre frem at både politikere og administrasjon ikke alltid opplever at det er samsvar mellom de forventningene politikerne har til administrasjonen når det gjelder oppfølging av kommunestyrets vedtak og de ressursene og mulighetene til oppfølging av vedtak som administrasjonen opplever å ha. Både ordfører og rådmann opplyser i intervju at det forekommer at det blir truffet vedtak i kommunestyret som pålegger administrasjonen arbeid, uten at det nødvendigvis foreligger en konkret saksutredning. Rådmannen viser til at dette i enkelte tilfeller fører til at blir truffet vedtak som det kan være krevende for administrasjonen å følge opp, og at det også har forekommet at det blir vedtatt utfordrende/urealistiske frister for når et vedtak skal være fulgt opp/iverksatt.

Videre opplyser rådmann at det tidvis oppleves som utfordrende for administrasjonen at mye av debatten i forbindelse med behandling av saker i kommunestyret skjer i gruppemøter og ikke i plenum. Så lenge det er lite debatt i kommunestyret og de fleste vurderinger blir foretatt i lukkede gruppemøter, blir det utfordrende for administrasjonen både å forstå konteksten vedtak er fattet i, og å komme med innspill som vil kunne gi vedtak som det er mer realistisk at vil kunne følges opp. Rådmann peker på at mangel på åpen debatt i saker kan gjøre det vanskeligere for administrasjonen å bidra til at kommunestyret unngår å fatte vedtak som er vanskelige å følge opp eller som vil kunne ha alvorlige/negative konsekvenser for kommunen, ev. også vedtak der det legges opp til fremgangsmåter som potensielt kan være lovstridige.

Ordfører opplyser i intervju at det oppleves å være en utvikling i retning mer åpen debatt i kommunestyret i forbindelse med behandling av saker, men peker samtidig på at mye av diskusjonen og mange av vurderingene i saker fremdeles foregår i gruppemøter. Ordfører understreker imidlertid at administrasjonen også i dag har god mulighet til både å få med seg kontekst/intensjon bak vedtakene og komme med innspill i saker dersom vedtak blir vurdert å være ugunstige/umulige å gjennomføre. Samtidig blir det pekt på at det kunne vært nyttig med flere og bedre samhandlingsarenaer/arenaer for dialog mellom administrasjonen og kommunestyret, og at bedre samhandling potensielt vil kunne bidra til å redusere gapet mellom politikernes forventninger til administrasjonen og de mulighetene administrasjonen opplever å ha til å følge opp vedtak, herunder hvordan og når det er mulig å følge opp arbeidskrevende saker som er sentrale i utviklingen av kommunen. Arbeidsmøter knyttet til budsjett (budsjettkonferanser) og at etatsledere deltar i kommunestyret/formannskap blir trukket frem som arenaer der samhandlingen mellom administrasjon og politikere kan styrkes.

I intervju blir det fra administrasjonen også pekt på at det tidvis oppleves som utfordrende at det ikke alltid blir tatt hensyn til driftsoppgaver når det fattes vedtak i kommunestyret om gjennomføring av ulike prosjekter, utredningsoppgaver, utarbeidelse av planer mv. Dersom det blir vedtatt for mye prosjekt-/utviklings-/utredningsarbeid uten at dette er godt balansert mot ordinær drift, kan det medføre både svikt, feil og mangler i det kommunale tjenestetilbudet, og/eller at administrasjonen ikke klarer å levere på oppfølging av vedtak i henhold til de forventninger kommunestyret eller de forutsetninger det har definert (for eksempel frister for ferdigstilling av et prosjekt). Det blir understreket at det er viktig med god dialog mellom politikk og administrasjon rundt denne balansen, slik at både drift av tilbud og tjenester og ønsket utviklingsarbeid blir fulgt opp på en tilstrekkelig måte.

4.3.2 Vurdering

I intervju kommer det frem at både administrasjonen og politikere erfarer at administrasjonen i Rødøy kommune for det meste lykkes med å følge opp de politiske vedtakene kommunestyret fatter, men med enkelte unntak. I stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført fremkommer det også eksempler på at noen vedtak kan være vanskelig å følge opp og iverksette, slik som vedtak som krever involvering av tredjeparter eller vedtak som er av slikt omfang at det er utfordrende å få satt av nok ressurser til det parallelt med oppfølging av andre vedtak og utførelse av ordinære driftsoppgaver.

Basert på de opplysningene som kommer frem i undersøkelsen knyttet til gjennomføring av vedtaksoppfølging, kan det synes å være enkelte utfordringer i Rødøy knyttet til avklaring mellom politisk nivå og administrasjon når det gjelder politikernes forventninger og administrasjonens ressurser og opplevde mulighet til å iverksette vedtak. I tilknytning til dette vil revisjonen vise til bestemmelsene i § 13-1 i kommuneloven. Her går det frem at kommunedirektøren skal påse at vedtak blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Videre går det også frem at hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller

rettslige forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

I KS sitt folkevalgtprogram 2019-2023, «Tillit», blir det vist til at det er viktig at administrasjonen og de folkevalgte spiller hverandre gode. For å få dette til er det nyttig å etablere en god styringsdialog mellom folkevalgte og administrasjon, med gode styringsverktøy som synliggjør hva som skal leveres og gode formelle arenaer for utveksling av informasjon. Dette blant annet for at kommunedirektøren skal kunne formidle balansert og helhetlig informasjon til de folkevalgte, som kan være relevant å forholde seg til når kommunestyret skal treffe beslutninger.¹²

I lys av dette vil revisjonen trekke frem at selv om kommunestyret som kommunens øverste styrende organ har anledning til å treffe de vedtak som vurderes å være riktige, er det viktig at kommunestyret har et best mulig saksgrunnlag for å treffe disse vedtakene. Dette vil også inkludere en vurdering av hvilke muligheter som reelt sett finnes med tanke på når og hvordan politisk vedtak faktisk vil kunne følges opp og iverksettes. Revisjonen vil derfor vise til KS sin oppfordring om å identifisere eller etablere egnede arenaer og mekanismer for dialog og informasjonsutveksling mellom politisk og administrativt nivå når det gjelder oppfølging og iverksettelse av politiske vedtak.

¹² KS Folkevalgtprogram 2019-2023: *Tillit*, s. 91-94.

5. Rutiner for å sikre forsvarlig saksforberedelse av politiske saker

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

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

- a. Er det etablert veiledere, maler, sjekklister eller lignende til bruk som støtte/hjelpemiddel i forbindelse med saksforberedelse/utredning av politiske saker?
- b. Er det etablert retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger i forbindelse med forberedelse av politiske saker?
- c. I hvilken grad er det etablert system og rutiner for å sikre at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig og innen eventuelle frister som er satt?

5.2 Revisjonskriterier

I kommuneloven § 13-1, 3. og 4. ledd, går det frem følgende krav til kommunedirektøren:

«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.

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.»

Kommunelovens kapittel 25, som trådte i kraft 1.1.2021, inneholder nye og skjerpede bestemmelser knyttet til kommunens internkontroll:

«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.»

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

5.3 Veiledere, maler og sjekklister til bruk i saksforberedelse

5.3.1 Datagrunnlag

Revisjonen har fått tilsendt saksmaler som benyttes i forbindelse med forberedelse/utarbeidelse av politiske saker til hhv. kommunestyret og formannskapet. Malene inneholder følgende hovedpunkter/-overskrifter, som skal benyttes av saksbehandler for å bygge opp saker som skal til politisk behandling:

- Bakgrunn/om saken
- Vurdering
- Konklusjon
- Vedlegg
- Rådmannens innstilling

Malene inneholder ingen ytterligere veiledning eller støttetekst til den enkelte overskrift, som omtaler hva hvert punkt skal inneholde av informasjon eller hva det er særlig viktig at saksbehandler får tydelig frem. Revisjonen får videre opplyst at administrasjonen per i dag heller ikke har andre rutiner, prosedyrer eller annet støttemateriell som saksbehandlere aktivt benytter som støtte/hjelpemiddel i forbindelse med forberedelse og utredning av politiske saker, herunder for eksempel skriftlige rutiner som beskriver prosessen med utarbeidelse av politiske saker og forslag til innstilling, veiledere eller sjekklister. I intervju blir det opplyst at hvordan den enkelte saksbehandler går frem i forbindelse med utredning av saker i stor grad er basert på den enkeltes erfaring og kompetanse. Det blir vist til at mange av medarbeiderne som er involvert i utarbeidelse av saker som skal til politisk behandling har lang fartstid i kommunen, og at dette bidrar til å sikre en forholdsvis etablert og samordnet praksis for hvordan disse sakene skal skrives.

Det eksisterer en håndbok med veiledning i standarder og formkrav til kommunal saksbehandling i Rødøy kommune, som inneholder beskrivelse av krav til en god saksfremstilling, samt en detaljert beskrivelse av hvordan saker som skal til politisk behandling skal bygges opp. Håndboken ble utarbeidet i 1993, og har ikke vært oppdatert siden den ble laget. Rådmann opplyser at håndboken etter det hun er kjent med ikke blir benyttet av saksbehandlere i kommunen i dag. Ettersom håndboken ikke har blitt oppdatert siden den ble utarbeidet, peker rådmann også på at den har noen mangler sett opp mot dagens standarder/forventninger til saksforberedelse i kommunen.

I forbindelse med verifisering får revisjonen opplyst at det for utvalgte sakstyper, foreligger flytskjema som viser saksgangen i disse sakene. Flytskjemaene gjelder boligsøknader, søknader om serverings- eller skjenkebevilling, og inneholder stegvis oversikt over de oppgaver som skal utføres ifm. behandling av søknadene, herunder at saksfremlegg skal utarbeides. Flytskjemaene inneholder etter det revisjonen kan se ikke ytterligere informasjon eller veiledning knyttet til hva saksfremlegg i disse sakene skal inneholde av opplysninger, vurderinger mv. eller hvordan de skal bygges opp/struktureres.

I intervju opplyser både rådmann, etatsledere og saksbehandlere at det kunne vært nyttig med mer/bedre støttemateriell knyttet til saksforberedelse. Dette kunne bidratt til å redusere risikoen for feil og mangler i de sakene som blir utarbeidet, samt forenklet arbeid med opplæring og oppfølging av nye ansatte som skal i gang med å utarbeide/skrive saker og som ikke har erfaring med dette fra tidligere. Revisjonen får opplyst at det per i dag ikke er etablert noen formalisert opplæring i å skrive saker til politisk behandling, og at opplæring i saksforberedelse av nye medarbeidere i hovedsak skjer i dialog med/med støtte fra overordnede ledere.

Rådmann vurderer at et mer formalisert system som sikrer at medarbeidere som skal arbeide med forberedelse av saker som skal til politisk behandling raskt får god oversikt over hvilke krav og forventninger som gjelder og hvordan man skal sikre at man utarbeider politiske saker med tilstrekkelig kvalitet, vil være nyttig for kommunen å få på plass. Også etatsledere og saksbehandlere trekker frem at formalisering av opplæring og rutiner innen saksforberedelse kunne vært nyttig, og at dette kunne bidratt til økt trygghet med at saker som skal til politisk behandling blir tilstrekkelig godt utredet.

5.3.2 Vurdering

Utover maler for saksfremlegg som skal for politiske saker som utarbeides av administrasjonen og håndbok for kommunal saksbehandling som det opplyses at ikke er i aktiv bruk, er det ikke etablert egne rutiner, veiledere, sjekklister eller lignende til bruk som støtte eller hjelpemiddel for ansatte som arbeider med utarbeidelse av saksfremlegg og utredning av saker som skal til politisk behandling. Hvordan hver enkelt sak utredes og legges frem, innenfor kommunens mal for saksfremlegg, er i stor grad opp til den enkelte saksbehandler som får tildelt saken for oppfølging.

Revisjonen mener mangel på skriftlige rutiner, herunder for eksempel veiledere og sjekklister, medfører risiko for variasjon med hensyn til hvordan saksbehandlerne utreder saker og utarbeider saksfremlegg i politiske saker. Dette omfatter variasjon knyttet til hvilke momenter og opplysninger som blir inkludert,

kvaliteten på opplysningene, samt hvilke vurderinger som blir gjort i det enkelte saksfremlegg med hensyn til f.eks. økonomi, miljø, folkehelse mv. Dette kan videre medføre risiko for at politikerne ikke alltid mottar tilstrekkelig informasjon om relevante forhold (forsvarlig saksutredning) til å kunne treffe en beslutning og fatte vedtak. For å sikre at alle saker som legges frem for kommunestyret for behandling er av tilstrekkelig kvalitet og har et tilstrekkelig informasjonsnivå som gir politikerne et forsvarlig grunnlag for å fatte vedtak, er det revisjonens vurdering at Rødøy kommune bør utarbeide skriftlige rutiner som tydeliggjør hvilke momenter, forhold og vurderinger som skal inngå i saksfremlegg som utarbeides av administrasjonen. Økt grad av skriftlige rutiner vil være i samsvar med krav til og prinsipper for god internkontroll, og vil kunne bidra til å redusere risikoen for feil og mangler samt redusere sårbarheten ved eventuelt skifte av nøkkelpersonell. I tillegg mener revisjonen at økt grad av skriftlige retningslinjer, rutiner og veiledninger vil kunne bidra til å effektivisere prosessene med utarbeidelse av saksfremlegg.

Videre er det revisjonens vurdering at Rødøy kommune bør vurdere å formalisere opplæring blant relevante ansatte og ledere knyttet til utarbeidelse av saksfremlegg i politiske saker. I tillegg til å være i samsvar med krav til og prinsipper for god internkontroll, vil mer formalisert opplæring etter revisjonens vurdering være nyttig med tanke på å sikre både tilstrekkelig kvalitet i de saksfremlegg som utarbeides og en mest mulig ensartet praksis (standardisering) blant ledere og saksbehandlere for hvordan de skriver saksfremlegg. Dette vil igjen kunne bidra til å redusere risikoen for variasjon i innhold og kvalitet i de saksfremlegg som legges frem for kommunestyret i ulike saker.

5.4 Retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger

5.4.1 Datagrunnlag

I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon, får revisjonen opplyst at det ikke er utarbeidet skriftlige retningslinjer eller rutiner for kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger og forslag til vedtak som i saker som skal legges frem for politisk behandling. Det er heller ikke etablert sjekklister eller liknende verktøy for kvalitetssikring og godkjenning av saksutredninger, som omtaler hvilke forhold og momenter som skal gjennomgås og kontrolleres av henholdsvis etatsledere og rådmann, herunder når det gjelder for eksempel innhold, struktur eller språk.

Det er imidlertid etablert en fast praksis for at rådmann gjennomgår, kvalitetssikrer og godkjenner alle saker som skal legges frem for kommunestyret for behandling. Saker som er utarbeidet av saksbehandlere i en av etatene går i tillegg via etatsleder for en faglig kvalitetssikring og godkjenning, før sakene sendes videre til rådmann (saker etatslederne selv utarbeider går direkte til rådmann for kvalitetssikring). I intervju blir det opplyst at både rådmann og etatsledere gjennomfører kvalitetssikring av saksfremlegg i god dialog/samarbeid med den aktuelle saksbehandleren som har vært involvert i utarbeidelse av saken, for å sikre en god prosess der alle faglige spørsmål blir tilstrekkelig diskutert og gjennomgått.

I intervju fremkommer det ulike synspunkter på behov for skriftlig rutiner, herunder sjekklister eller liknende verktøy, til bruk i forbindelse med kvalitetssikring. En av etatslederne peker på at ettersom de fleste saksbehandlere i etaten har lang erfaring med saksbehandling og -utredning, oppleves det å være begrenset behov for å utarbeide spesifikke rutiner for kvalitetssikring (siden kvaliteten på saksbehandling i utgangspunktet holder høyt nivå). Samtidig peker en annen etatsleder på at bruk av sjekklister el. i forbindelse med kvalitetssikring av saker kunne vært nyttig for å sikre at alle relevante momenter er inkludert i de sakene som blir utarbeidet. Det blir pekt på at dette særlig kunne vært nyttig i tilfeller der saksbehandlere har begrenset formalkompetanse, og der det er viktig å sikre tilstrekkelig faglig kontroll med at alle relevante hensyn og forhold er inkludert i saksutredningene.

I intervju med ordfører, samt i skriftlige tilbakemeldinger på e-post fra formannskapet, kommer det frem at kvaliteten i saksfremlegg fra administrasjonen i de fleste saker oppleves å være god og at sakene vurderes å være tilstrekkelig utredet. Samtidig opplever flere at det i enkelte saker forekommer at ikke alle sider/alternativer i en sak er like godt belyst, og at politikerne i slike tilfeller opplever at de ikke alltid har et tilstrekkelig grunnlag å treffe gode beslutninger på.

5.4.2 Vurdering

Rødøy kommune har etablert en fast praksis for kvalitetssikring av saksfremlegg, der rådmann gjennomgår og kontrollerer alle saksfremlegg i saker som skal til politisk behandling. Praksisen for kvalitetssikring av

saksfremlegg er ikke skriftliggjort, og det er ikke definert skriftlig hvilke forhold og momenter som skal kvalitetssikres/kontrolleres i den enkelte sak.

Ettersom alle saksfremlegg blir kvalitetssikret av rådmannen før sakene legges frem for kommunestyret, er risikoen for ulik praksis på dette området etter revisjonens vurdering begrenset. Revisjonen mener likevel at Rødøy kommune kan vurdere å nedfelle den praksisen som er etablert i skriftlige retningslinjer/rutiner, herunder også hvilke forhold og momenter som skal kontrolleres i hver enkelt sak. Dette vil kunne bidra til å redusere sårbarheten og risikoen for feil og mangler ved ev. skifte av nøkkelpersonell eller dersom det skulle være aktuelt at andre enn rådmannen gjennomfører kvalitetssikring av saksfremlegg. Skriftliggjøring av hvilke forhold og momenter som skal kvalitetskontrolleres i den enkelte sak vil også kunne bidra til å gjøre det tydeligere og mer forutsigbart for den enkelte saksbehandler hvilken kvalitet som forventes i de saksfremleggene de utarbeider.

5.5 System og rutiner for ferdigstilling av saksutredninger

5.5.1 Datagrunnlag

Som det fremgår av kapittel 3.3.1, blir alle nye kommunestyrevedtak fordelt til en saksbehandler for oppfølging i det første påfølgende møte (ukentlig) i strategisk ledelse etter det aktuelle kommunestyremøtet der vedtaket ble fattet. Saksbehandlere som får tildelt saker for oppfølging av et vedtak, har et selvstendig ansvar for å utarbeide forslag til saksutredning og fremstille dette for kvalitetssikring så snart saksutredningen er klar. Administrasjonen i Rødøy har etablert en egen oversikt som viser når den enkelte sak er planlagt fremlagt for politisk behandling (hvilken dato og for hvilket organ/utvalg), slik at saksbehandler kan holde oversikt over når saksutredning må være ferdigstilt.

Som det også går frem av kapittel 3.3.1, blir alle kommunestyrevedtak ført opp i en egen oversikt som strategisk ledelse gjennomgår som et fast punkt i ukentlige møter. På denne måten får ledelsen jevnlig oversikt over status for ferdigstilling av saker som skal legges frem for politikerne, og over eventuelle saker som ikke har blitt fulgt opp og tatt tak i. Strategisk ledelse har da anledning til å foreta prioriteringer knyttet til ressursbruk mv. for å sikre at saksutredninger blir utarbeidet og ferdigstilt så raskt som mulig/til riktig møte/dato og innenfor eventuelle frister politikerne har satt.

Som det er vist til i kapittel 4.3.1, opplever både administrasjon, ordfører og formannskap at politiske vedtak i hovedsak blir fulgt opp innenfor gjeldende frister definert av politikerne. Det blir opplyst at dette også gjelder for de vedtak der det skal utredes saker som skal føres til kommunestyret for politisk behandling, og at saksutredninger i de fleste tilfeller blir ferdigstilt raskt og innenfor relevante frister. Samtidig blir det trukket frem at administrasjonens oppfølging av vedtak og utredning av saker til politisk behandling ikke alltid blir opplevd å være tilstrekkelig rask. Dette blir satt i sammenheng med avstanden mellom hva politikerne ønsker/forventer av administrasjonen og hva administrasjonen vurderer at det er realistisk å få til gitt kapasitet/ressurser (se også kapittel 4.3.1).

5.5.2 Vurdering

Utover at status for oppfølging av vedtak blir gjennomgått ukentlig i møter i strategisk ledelse, har Rødøy kommune ikke etablert system, skriftlige rutiner eller annen fast praksis knyttet til hvordan administrasjonen skal sikre at saksutredninger blir ferdigstilt så raskt som mulig og innen eventuelle frister som er satt (både ev. interne frister og frister vedtatt av politikerne). Slik arbeidet med utarbeidelse av saksfremlegg er organisert i dag, er det etter revisjonens vurdering i forholdsvis stor grad opp til den enkelte saksbehandler å sikre at saksbehandling fullføres og saksfremlegg ferdigstilles. Revisjonen vil peke på at den ukentlige gjennomgangen av vedtak i strategisk ledergruppe kan være hensiktsmessig som arena for å gjøre nødvendige avklaringer med hensyn til prioritering og ferdigstilling av saker. Som nevnt tidligere vil det i forbindelse med denne gjennomgang være gunstig om det foreligger skriftlig oversikt over status for oppfølging og iverksettelse av det enkelte vedtak, slik at det blir så tydelig som mulig for ledergruppen om det er utfordringer knyttet til ferdigstilling av enkelte vedtak og om det eventuelt er nødvendig å gjøre andre prioriteringer for å sikre at saker som skal legges frem for kommunestyret blir ferdigstilt til riktig/ønsket tid.

6. Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen viser at Rødøy kommune har etablert en praksis som bidrar til å sikre at politiske vedtak som fattes i kommunestyret blir registrert, og som gir liten risiko for at vedtak ikke blir fanget opp av administrasjonen og gjort gjenstand for oppfølging. Videre at kommunen har etablert en fast praksis der rådmann kvalitetssikrer alle saksfremlegg før sakene legges frem for kommunestyret for behandling, samt en fast praksis for avklaring/tolkning av eventuelle utydelige vedtak. Undersøkelsen indikerer at administrasjonen i Rødøy kommune for det meste lykkes med å følge opp og iverksette kommunestyrets vedtak (med enkelte unntak).

Samtidig er det revisjonens vurdering at mangel på skriftlighet i sentrale arbeidsprosesser, herunder når det gjelder registrering og oppfølging av vedtak og utarbeidelse og kvalitetssikring av saksfremlegg, medfører risiko for feil, mangler og uønsket variasjon i arbeidet med saksforberedelse og vedtaksoppfølging i Rødøy kommune. Økt grad av skriftlige rutiner vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til å redusere risikoen for feil og mangler i disse prosessene, samt redusere sårbarhet som oppstår ved eventuelle skifter av nøkkelpersonell. Revisjonen vil også peke på at økt grad av skriftlige rutiner for sentrale arbeidsprosesser vil være i samsvar med krav til og prinsipper for god internkontroll.

Videre har Rødøy kommune etter revisjonens vurdering ikke etablert rutiner for systematisk rapportering på vedtaksoppfølging til politisk nivå, herunder for å rapportere om eventuelle uventende hendelser/utfordringer eller avvik som påvirker oppfølging og iverksettelse av vedtak. Revisjonen vil peke på at systematisk rapportering fra administrasjonen på status for oppfølging av vedtak, kan utgjøre nyttig styringsinformasjon for politikerne når det gjelder å lede utviklingen i kommunen. Særlig vil rapportering på eventuelle avvik fra den planlagte iverksettelsen av vedtak kunne utgjøre et viktig styringsverktøy for kommunestyret i tilfeller der det inntreffer hendelser som gjør at vedtak ikke kan iverksettes i samsvar med politikernes intensjoner. Revisjonen mener at det da er viktig at politikerne mottar rapportering som setter dem i stand til å gi føringer om hvilke vedtak som skal prioriteres, samt sette inn tiltak og ressurser for å sikre at vedtak blir fulgt opp.

I undersøkelsen kommer det frem at både administrasjon og politikere ikke alltid opplever at det er samsvar mellom politikernes forventninger og administrasjonens ressurser og opplevde mulighet til å iverksette vedtak. I samsvar med anbefalinger fra KS sitt folkevalgtprogram, vil revisjonen trekke frem at det kan være hensiktsmessig å identifisere egnede arenaer og mekanismer for dialog og informasjonsutveksling mellom politisk og administrativt nivå når det gjelder oppfølging og iverksettelse av politiske vedtak.

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

1. Utarbeider skriftlige retningslinjer/rutiner for:
 - a) Registrering og oppfølging av politiske vedtak
 - b) Avklaring/tolkning av uklare politiske vedtak
 - c) Rapportering til kommunestyret på oppfølging og iverksettelse av politiske vedtak
 - d) Utarbeidelse og kvalitetssikring av saksfremlegg
2. Formaliserer opplæring blant relevante ansatte og ledere knyttet til utarbeidelse av saksfremlegg i politiske saker.
3. Vurderer i hvilken grad det er mulig å identifisere egnede arenaer og mekanismer for dialog og informasjonsutveksling mellom politisk og administrativt nivå når det gjelder oppfølging og iverksettelse av politiske vedtak.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



Rådmannen

Unntatt off. etter offl. § 24

Fiksdal, Iver <ifiksdal@deloitte.no>

Dato:04.02.2021
Saksbehandler:Kitt Grønningsæter
Telefon direkte:75 09 80 04
Deres ref.:
Løpenr.:1038/2021
Saksnr./vår ref.:2020/684
Arkivkode:217

Forvaltningsrevisjon saksforberedelse og vedtaksoppfølging

Rådmannen har mottatt Deloitte's rapport etter forvaltningsrevisjon av saksforberedelse og vedtaksoppfølging i Rødøy kommune. s

Vi anser at rapporten er grundig, og at den beskriver hvordan kommunen har innrettet saksoppfølging og vedtaksoppfølging godt. De kommentarer administrasjonen har hatt omkring faktaopplysninger i dokumentet er tatt til følge.

Rådmannen støtter Deloitte's konklusjoner, og vil ta anbefalingene med i det videre arbeidet.

Angående mangel på skriftlighet i rutiner for registrering og oppfølging av vedtak, så blir den politiske møtemodulen i Elements tatt i bruk i disse dager, etter et par års utsettelse. Det vil i den forbindelse bli etablert nye rutinebeskrivelser. Videre vil det bli laget maler for saksfremlegg, som vil inneholde tekst til støtte for saksbehandlerne. Det vil bli gitt opplæring i rutiner, og i lovverket.

Videre har Rødøy kommune blitt invitert og takket ja til å delta i KS nettverk om internkontroll, sammen med ni andre kommuner i Nordland. Prosjektet starter i februar, og vil gå over et år. Her vil en i løpet av prosjektet gjennomgå egne rutiner og prosedyrer i henhold til nye lover og forskrifter om internkontroll, gjeldende fra januar i år. Dette sammenfaller godt med at vi nå innfører nytt fagsystem for interkontroll, Compilio.

Når det gjelder anbefalingene om å videreutvikle gode arenaer og mekanismer for dialog og informasjonsutveksling mellom politisk og administrativt nivå når det gjelder oppfølging og iverksettelse av politiske vedtak, så vil rådmannen tilrettelegge for en god diskusjon.

Rapporten vi gi økt oppmerksomhet og bevissthet omkring saksforberedelse og vedtaksoppfølging. Den vil bli et viktig hjelpemiddel for å utvikle nødvendige systemer og samarbeidsarenaer.

Med vennlig hilsen

Kitt Grønningsæter
Rådmann

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift

Rådmannen

Postadresse:
Vågaveien 100, 8185 Vågaholmen
Besøksadresse:
Rødøy rådhus, Vågaveien 100

Telefoner:
Sentralbord: 75 09 80 00
Telefon:

Elektroniske adresser:
postmottak@rodoy.kommune.no
kg@rodoy.kommune.no
www.rodoy.kommune.no

Orgnr.:
945 717 173

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Kommuneloven

I kommuneloven § 13-1, 3. og 4. ledd, går det frem følgende krav til kommunedirektøren:

«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.

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.»

Kommunelovens kapittel 25, som trådte i kraft 1.1.2021, inneholder nye og skjerpede bestemmelser knyttet til kommunens internkontroll:

«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.»

Fram til bestemmelsene i ny kommunelov trådte i kraft ved årsskifte 2020/2021, gjaldt bestemmelsene i gammel lov, jf. kommuneloven § 31-3:

«Fram til kapittel 25 trer i kraft gjelder følgende bestemmelser:

- a) Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.
- b) I årsberetningen skal det redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll med virksomheten.
- c) Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.»

I proposisjonen til gammel kommunelov¹³ står følgende kommentar til kravet om betryggende kontroll:

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

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

¹³ Ot.prp.nr.70 (2002-2003). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).

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

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

Det er flere anerkjente rammeverk som beskriver grunnprinsipp for god internkontroll. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen.¹⁴

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

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

KS folkevalgtprogram 2019-2023 «Tillit»

I KS sitt folkevalgtprogram 2019-2023, «Tillit», står det følgende om kommunedirektørens ansvar for å følge opp vedtak:

«Kommunedirektøren skal være både uavhengig av og lojal mot hele kommunestyret eller fylkestinget. Med «uavhengig» menes at kommunedirektørens ansettelsesforhold skal være uberørt av endringer i kommunestyrets og fylkestingets sammensetning. Med «lojal» menes at kommunedirektøren skal gjennomføre alle vedtak som er fattet av folkevalgte organer, men også at kommunedirektøren melder fra om det er faktiske eller rettslige utfordringer som har vesentlig betydning for iverksetting av et vedtak. Dersom et vedtak i et folkevalgt organ er lovstridig, plikter kommunedirektøren å gjøre organet oppmerksom på dette.»¹⁵

Videre står følgende om fortolkning av vedtak og informasjonsflyt mellom politisk og administrativt nivå:

«Kommunedirektørens oppgave er å fortolke og omsette vedtakene i praksis. Det er derfor viktig at vedtakene er tydelige, selv om det kan være utfordrende. Tydelige og klare vedtak gir administrasjonen den beste forutsetningen for å iverksette vedtaket. [...]»¹⁶

[...] Riktig og god informasjon om kommunens virksomhet og leveranser er en viktig betingelse for å kunne utøve effektiv og treffsikker politisk styring. Kommunedirektøren og ordføreren må gi løpende og god informasjon til hverandre.»¹⁷

Om rapportering fra administrasjonen til politikerne, står videre følgende:

«Kommunedirektøren bør jevnlig gi dere folkevalgte informasjon om tilstanden i administrasjonen og tjenesteproduksjonen. Slik informasjon gis som regel i formaliserte, skriftlige rapporter. Spørsmålet er ofte ikke om informasjonen skal gis til de folkevalgte, men om hvem som skal styre informasjonen. Det er derfor viktig at kommunedirektøren tar aktive grep for å synliggjøre åpenhet og vilje til strukturert informasjonsflyt. Kommunedirektøren bør se til at hele kommunestyret eller fylkestinget får tilgang til samme informasjon.»¹⁸

I veilederen peker KS også at føringer og instruksjoner som de folkevalgte gir til administrasjonen, skal skje i vedtaks form:

¹⁴ COSO: *Internal Control – Integrated Framework (2013)*.

¹⁵ KS Folkevalgtprogram 2019-2023: *Tillit*, s. 91.

¹⁶ *Ibid.*, s. 92.

¹⁷ *Ibid.*, s. 93.

¹⁸ *Ibid.*, s. 94.

«Kommunedirektøren har en sammensatt rolle i norske kommuner og fylkeskommuner. Kjernen i dette er at kommunedirektøren er aktivt involvert i alle faser av de lokale politiske prosessene, fra forslag, til iverksetting og evaluering. Føringer og instruksjoner som dere folkevalgte gir, skal skje i kraft av vedtak, ikke gjennom mer vage signaler, eller ordførers forventninger til kommunedirektøren, eller gjennom det kommunedirektøren har oppfattet er flertallets syn. Dersom kommunedirektørens rolle skal begrenses eller styres av kommunestyret, må det skje i kraft av vedtak.»¹⁹

I KS sitt folkevalgtprogram 2019-2023, «Tillit», blir det pekt på at skillet mellom politikk og administrasjon ikke alltid er entydig. Rolleforståelsen knyttet til blant annet hvem som skal stå for utførelsen av hvilke oppgaver/hvilket arbeid i ulike saker kan ikke avklares en gang for alle, men må drøftes kontinuerlig både blant de folkevalgte og mellom de folkevalgte og administrasjonen. KS viser til at det for å spille hverandre gode er nyttig å etablere en god styringsdialog mellom folkevalgte og administrasjon, med gode styringsverktøy som synliggjør hva som skal leveres og gode formelle arenaer for utveksling av informasjon. Dette blant annet for at kommunedirektøren skal kunne formidle balansert og helhetlig informasjon til de folkevalgte, som kan være relevant å forholde seg til når kommunestyret skal treffe beslutninger.²⁰

Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? (KS)

I KS' idehefte om rådmannens internkontroll²¹, er det gitt anbefalinger om en rekke momenter den lovpålagte rapporteringen fra rådmannen på internkontroll bør omfatte. Her blir det blant annet vist til at rapporteringen bør inneholde status på vedtak, samt informasjon om oppfølging og gjennomføring av vedtakene.²²

¹⁹ Ibid., s. 91.

²⁰ KS Folkevalgtprogram 2019-2023: *Tillit*, s. 91-94.

²¹ KS: Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? 2013.

²² Ibid. s. 79

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Regelverk med forarbeider

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83. 2018.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2016-06-17-60. 2016.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Ot.prp.nr.70 (2002-2003). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon). 2003.

Dokumenter fra Rødøy kommune

- Rødøy kommune: Reglement for kommunestyret. Vedtatt i kommunestyret 24.02.93.
- Rødøy kommune: Stillingsinstrukser ledere. 2017-2020.
- Rødøy kommune: Oversikt over saker til politisk behandling (eksempel datert 07.09.20).
- Rødøy kommune: Oversikt over politiske vedtak til oppfølging (2020).
- Rødøy kommune: Saksregister 2018.
- Rødøy kommune: Saksregister 2019.
- Rødøy kommune: Saksregister 2020.
- Rødøy kommune: Saksmaler for politiske saker. Udaterte.
- Rødøy kommune: Håndbok i saksbehandlingsrutiner og formkrav. 1993.

Andre publikasjoner

- KS: Folkevalgtprogram 2019-2023: «Tillit». 2019.
- KS: Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? 2013.
- COSO: Internal Control – Integrated Framework. 2013.



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

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

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 312,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2021 Deloitte AS