

RAPPORT FRA FORVALTNINGSREVISJON  
ORGANISASJONSENDRINGER



Nærøysund kommune

Januar 2022

FR-1169



## FORORD

Denne rapporten oppsummerer forvaltningsrevisjon av organisasjonsendringer i Nærøysund kommune som følge av kommunesammenslåing. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag fra kontrollutvalget i Nærøysund kommune. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs (kontroll og revisjon i kommunene) standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke for god tilrettelegging fra kommunens side i forbindelse med arbeidet med rapporten. Vi vil også takke alle som har bidratt med informasjon til rapporten.

Trondheim, 28.01.2022

Anna Ølnes

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Anna Karlsen Dalslåen

Prosjektmedarbeider

## SAMMENDRAG

Kontrollutvalget vedtok i sak 3/21 å bestille en forvaltningsrevisjon av organisasjonsendringer i Nærøysund kommune.

Nærøysund kommune ble opprettet fra 1.1.2020, etter at kommunene Nærøy og Vikna ble slått sammen.

Med bakgrunn i kontrollutvalgets bestilling kom revisor, sammen med kontrollutvalget, fram til følgende problemstillinger:

- 1) Er det tilfredsstillende samhandling mellom politisk og administrativt nivå og innad i kommuneadministrasjonen?
- 2) Fungerer den nye kommuneadministrasjonen på tvers av de to tidligere kommunene?

Innledningen til ny, sammenslått kommune har hatt visse utfordringer. Nærøysund kommune er resultat av tvangssammenslåing av to kommuner. Tiden fram til den nye kommunen var satt i verk var relativt kort, sammenlignet med de fleste andre kommunene som er sammenslått. Det har gjort noe av samhandlingen vanskeligere, blant annet å få økonomisk oversikt. Dette har vi beskrevet i kapittel 2.3.1.

For første problemstilling konkluderer revisor med at saker til folkevalgte organ i all hovedsak blir forsvarlig utredet. I kapittel 2.3.2 presenterer vi skriftlig informasjon og intervjuinformasjon om dette. I kapittel 2.3.2 vurderer revisor at sakene som blir lagt fram for politisk behandling mangler bred vurdering av alternative løsninger og konsekvenser. Malene for saksutredning legger heller ikke direkte til rette for det. Selv om saksbehandlingssystemet legger opp til god kvalitetssikring, er det svakheter i kvalitetssikringen fra administrativ ledelse.

I kapittel 2.3.3 beskriver vi iverksetting av vedtak, og om dette er i samsvar med kommunelovens<sup>1</sup> krav. Revisor har i kapittel 2.4.2 vurdert at vedtakene som blir fattet i politiske fora ofte blir mindre konkrete enn innstillingen fra administrasjonen. I slike tilfeller kan det være vanskelig for administrasjonen å følge opp saker. Signal som kommer fram i det politiske ordskiftet kan ofte være vanskelig å fange opp, særlig for ferske ledere og saksbehandlere.

I kapittel 2.3.4 presenterer vi informasjon om samhandlingen og dialogen mellom politisk og administrativ ledelse. I kapittel 2.4.3 vurderer revisor at den har utviklet seg i positiv retning, fra en til tider «røff tone» i begynnelsen.

---

<sup>1</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 'Lov Om Kommuner Og Fylkeskommuner (Kommuneloven)', 2018 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>>.

Da Nærøysund kommune var etablert ble det satt ned et trepartssamarbeid, økonomiutvalget, som skulle se på innsparingsmuligheter. Det resulterte blant annet i en bestilling av gjennomgang av den økonomiske situasjonen, der Telemarksforskning leverte en rapport<sup>2</sup> med anbefalinger om å redusere driftskostnader. I kapittel 2.4.4 og 2.4.5 vurderer revisor at arbeidet i utvalget og anbefalingene i rapporten ikke i så stor grad har vært tema i de sakene som vedrører økonomi og omstilling i den perioden arbeidet pågikk. Det er henvist til rapporten i forbindelse med innsparingstiltak på noen områder, så som nedleggelse av sykehjemsplasser. Etter revisors vurdering har ikke rapporten vært sentral i økonomistyringen og organisasjonsarbeidet. Det er også satt i gang et arbeid med å ta ned antall stillinger, men dette er tenkt ved naturlig avgang. Videre er det satt i gang et innsparingsarbeid innenfor skole, bygg/eiendom og veier, som skal legges fram for politisk behandling i løpet av 1. kvartal i 2022. Rapporten har gitt variabel nytteverdi, og blant annet oppfattes den for generell og lite konkret.

Den andre problemstillingen har vært om den nye kommuneadministrasjonen fungerer på tvers av de to sammenslåtte kommunene. Forvaltningsrevisjonen viser at det er et stykke å gå til ledere og ansatte har felles kommuneidentitet og praksis. I kapittel 3.3.1 beskriver vi situasjonen på bakgrunn av intervjuinformasjon og dokumentgjennomgang. I kapittel 3.4.1 vurderer revisor informasjonen, og kommer til at det er fortsatt mye «slik gjorde vi det her og slik gjorde vi det der», med henvisning til tidligere kommuner. Det er positivt å bygge på det som var positivt i de to kommunene, men de bør ikke henge igjen i gamle praksiser for lenge. Hverandres tidligere kommuners gode praksis må anerkjennes. Når det gjelder tiltak for å skape vi-kultur, har det vært noen av dem, men ikke så mange som planlagt (blant annet på grunn av Covid-19).

Ledelsen på ulike nivå har ansvar for å legge til rette for tiltak som skaper fellesskapsfølelse blant ansatte. Forvaltningsrevisjonen viser at det har vært utfordringer knyttet til dette, og at den strategiske ledelsen også strever med å finne felles retning og verdigrunnlag. Ved noen tjenesteområder har de lyktes bedre med dette, blant annet innenfor oppvekst. I andre tjenesteområder har tiden etter sammenslåingen vært mer preget av konflikter og ledelse som har vært lite tilstede.

Det er viktig at det settes av tid til selve prosessen med kulturbygging. Den daglige tjenesteproduksjonen har kanskje hindret dette i Nærøysund?

I samme kapittel vurderer revisor informasjonen fra tillitsvalgte. Revisor mener at det er positivt at tillitsvalgte (inklusive hovedverneombud) ønsker å se framover. Det har også vært positive

---

<sup>2</sup> Kjetil Lie and others, *Analyse Av Omstillingsbehov Og Menypakke Av Tiltak*, 2020.

prosesser i regi av HR-avdelingen, som har medført at tillitsvalgte føler seg mer involverte i den nye kommunen enn i de tidligere kommunene. Dette skriver vi mer om i kapittel 3.3.2 og 3.4.2, om arbeidsgiverpolitikken. Nærøysund kommune har kommet i gang med arbeidsgiverpolitikk, hvor mange rutiner og retningslinjer (etiske retningslinjer) vil følge i kjølvannet.

I kapittel 3.3.3 beskriver vi system for internkontroll (kvalitets- og avvikssystem). I kapittel 3.4.3 slår revisor fast at kommunen har et internkontrollsystem, som blant annet inneholder avvikssystem. Det er gjort mye arbeid for at ansatte skal ha kunnskap om hvordan avvik skal rapporteres, og hvordan de skal følges opp. I praksis fungerer ikke avviksrapporteringen helt slik den skal, og dialogen mellom den som skal følge opp og lukke avviket og den som har rapportert avviket er ikke god nok.

Til slutt har vi sett på om kommunen har etiske retningslinjer og rutiner for varsling i kapittel 3.3.4. Det er ikke utarbeidet etiske retningslinjer i den nye kommunen, men dette er en del av prosessen med arbeidsgiverpolitikk.

Nærøysund kommune har varslingsrutiner, og det er HR-sjef og stabsleder som er varslingsmottak. Kommunen knytter til seg ekstern, juridisk kompetanse ved varslinger det er tvil rundt.

Nærøysund kommune har hatt forholdsvis mange varsler, de fleste interne, men det har også vært eksterne varsler. Revisor har ikke vurdert om varslene har vært håndtert riktig.

På bakgrunn av vurderinger og konklusjon anbefaler vi kommunedirektøren å sørge for at:

- saksutredningen til politiske organ er balansert og beskriver ulike alternativer
- anbefalingene i rapporten fra Telemarksforskning blir vurdert og eventuelt fulgt opp
- det legges til rette for fellesskapsdannende tiltak på alle nivå i organisasjonen
- det bevisstheten om avviksrapportering og oppfølging styrkes

Informasjonen i denne rapporten bygger på styrende dokument i Nærøysund kommune, saksframstillinger og protokoller fra politiske møter og intervju med ledere og nøkkelpersoner i strategisk ledergruppe og tillitsvalgte.

Revisjonskriteriene har vært hentet fra kommuneloven og styrende dokumenter i Nærøysund kommune, som Namsoserkleringen. Dette er beskrevet i kapittel 2.2 og 3.2, i tillegg til vedlegg 1.

En foreløpig rapport ble tilsendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse er vedlagt rapporten. Revisor har knyttet noen få kommentarer til uttalelsen i kapittel 4.

# INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	8
1 Innledning.....	10
1.1 Bestilling.....	10
1.2 Problemstillinger.....	11
1.3 Metode .....	12
1.4 Bakgrunn.....	12
2 Samhandling .....	15
2.1 Problemstilling .....	15
2.2 Revisjonskriterier .....	15
2.3 Funn.....	15
2.3.1 Fra fire kommuner til at to ble én kommune .....	15
2.3.2 Forsvarlig utredet.....	16
2.3.3 Iverksetting uten ugrunnet opphold .....	18
2.3.4 Samordhandling og dialog mellom den politisk og administrativ organisasjon..	20
2.3.5 Rapport fra Telemarksforskning .....	20
2.4 Revisors vurdering.....	22
2.4.1 Forsvarlig utreda saker til politiske organ .....	22
2.4.2 Iverksetting uten ugrunnet opphold .....	23
2.4.3 Samhandling og dialog mellom politisk og administrativ organisasjon.....	24
2.4.4 Henvisning til rapport fra Telemarksforskning .....	24
2.4.5 Vurdering av anbefalinger .....	24
3 Den nye kommunen – på tvers av de sammenslåtte kommunen .....	26
3.1 Problemstilling .....	26
3.2 Revisjonskriterier.....	26
3.3 Funn.....	26
3.3.1 Organisasjonskulturelle og identitetsskapende tiltak .....	26
3.3.2 Arbeidsgiverpolitikk .....	30
3.3.3 System for internkontroll .....	31
3.3.4 Etikk og varsling.....	32
3.4 Revisors vurdering.....	33
3.4.1 Organisasjonsbygging, organisasjonskultur og felles identitet.....	33
3.4.2 Arbeidsgiverpolitikk .....	34
3.4.3 System for internkontroll .....	35
3.4.4 Etikk og varsling.....	35
4 Høring .....	36
5 Konklusjoner og anbefalinger .....	37
5.1 Konklusjon.....	37
5.2 Anbefalinger .....	38



Kildeliste.....	39
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	40
Vedlegg 2 – Høringssvar .....	45

## Figurer

Figur 1. Politisk organisering. Kilde: Nærøysund kommune .....	13
Figur 2. Administrativ organisering. Kilde: Nærøysund kommune. ....	14

# 1 INNLEDNING

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

## 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget vedtok i sak 3/21 å bestille en forvaltningsrevisjon av organisasjonsendringer i Nærøysund kommune.

Nærøysund kommune ble opprettet fra 1.1.2020, etter at kommunene Nærøy og Vikna ble slått sammen. Av saksframlegget fra sekretariatet i sak 3/21 framgår det at det er enkelte utfordringer i organisasjonen som kan være aktuelt å se nærmere på i en forvaltningsrevisjon:

- Kommunesammenslåing – utgjør en organisatorisk risiko i seg selv
- Administrasjon på to steder – risiko knyttet til felles organisasjonskultur
- Ny avdeling; samfunns- og strategiavdelingen – forsterke kommunens utviklerrolle – risiko knyttet til å finne sin rolle
- HR-avdeling i kommunen – er avdelingen den støtten den er tiltenkt i arbeidet med arbeidsmiljø, kompetanseutvikling og personalbehandling
- Intensjonsavtale – er intensjonene realistiske;
  - Balansert utvikling i hele kommunen
  - Legge til rette for offentlige innkjøp mot lokale leverandører
  - Motvirke sentralisering av makt, tjenester og handel utenfor regionen
  - Bedre og mer effektive tjenester av høy kvalitet
  - Kommunen skal settes i stand til å ta på seg nye oppgaver som overføres fra stat og fylkeskommune
  - Skal legge til rette for at primærnæringene styrkes
  - Gjennom sin planlegging legge om til en bærekraftig samfunnsutvikling
- To by- og administrasjonssentre – likestilte – oppgavefordeling utfra naturlig fortrinn og balansert utvikling – er det realistisk?

I saken nevnes flere temaer som kan være aktuelle i en forvaltningsrevisjon av kommunens organisasjon:

- Organisasjonskultur
- rolleforståelse og beslutningsprosesser i kommunen
- samordning av utførelse av oppgaver på tvers av to sammenslåtte kommuner

Da revisjonen la fram prosjektplan i sak 9/21 oppsummerte vi kontrollutvalgets ønsker i følgende punkt:

- Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen innenfor de retningslinjer som kommunestyret har gitt
- Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet.
- 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.
- Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.

På bakgrunn av disse punktene ble problemstillingene i neste avsnitt utformet.

## 1.2 Problemstillinger

Med bakgrunn i kontrollutvalgets bestilling har revisor, sammen med kontrollutvalget kommet fram til følgende problemstillinger:

- 3) Er det tilfredsstillende samhandling mellom politisk og administrativt nivå og innad i kommuneadministrasjonen?
  - Blir saker til de folkevalgte organene forsvarlig utredet?
  - Blir vedtak som er truffet av folkevalgte fulgt opp og iverksatt uten ugrunnet opphold?
  - Følges anbefalingene fra Telemarkforskning systematisk opp?
- 4) Fungerer den nye kommuneadministrasjonen på tvers av de to tidligere kommunene?
  - Er det gjennomført prosesser for å få til en felles kultur?
  - Er det gjennomført kompetansekartlegging og oppfølging av denne?
  - Er det tilrettelagt for velfungerende system for
    - Internkontroll
    - Dialog
    - Saksbehandling
    - Avvikshåndtering
    - Etikk og varslings

### 1.3 Metode

Informasjonen i denne rapporten bygger på styrende dokument i Nærøysund kommune, saksframstillinger og protokoller fra politiske møter og intervju med ledere og nøkkelpersoner i strategisk ledergruppe og tillitsvalgte.

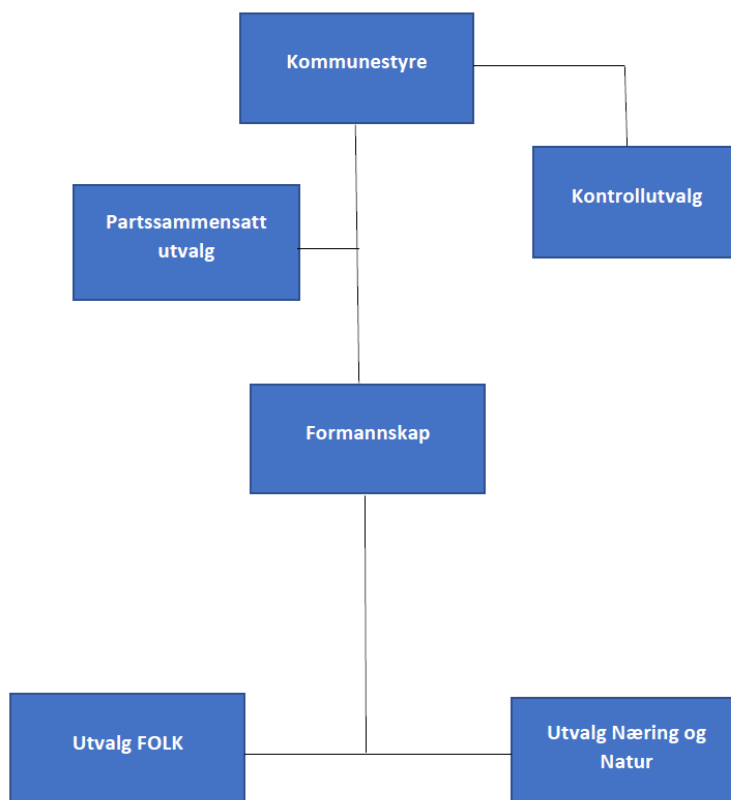
Av styrende dokument er budsjett og økonomiplan, det som er utarbeidet av planverk, overordna resultat fra arbeidsmiljøkarlegging og rapport fra Telemarksforskning. Av saksframlegg og protokoller, er det saker fra høsten 2019 – 2021 som handler om prinsipielle beslutninger om kommunesammenslåingen. Saksdokumentene i politiske utvalg er brukt i beskrivelser knyttet til den første problemstillingen. Økonomidokumentene og rapporten fra Telemarksforskning er brukt til nettopp det, oppfølging av rapporten fra Telemarksforskning. Planverket er brukt til å beskrive hvordan den formelle strukturen er, for den nye kommunen. Det gjelder i hovedsak den andre problemstillingen. Arbeidsmiljøundersøkelsen er brukt til å få et bilde av organisasjonskultur og felles praksis, altså den andre problemstillingen.

En stor del av informasjonsgrunnet i denne rapporten bygger på intervjuinformasjon. Vi har gjennomført intervju med alle som møter i strategisk ledergruppe. De har blitt stilt spørsmål som har bidratt til å belyse begge problemstillingene. Vi har også intervjuet tillitsvalgte (verneombud og to tillitsvalgte for arbeidstakerorganisasjoner). Intervjuene gir informasjon om ledere og ansatte i andre nøkkelfunksjoner sine erfaringer og opplevelser med sammenslåingsprosessen så langt. Bredden av roller gjør at vi kan danne oss et bilde av hvordan prosessen har vært.

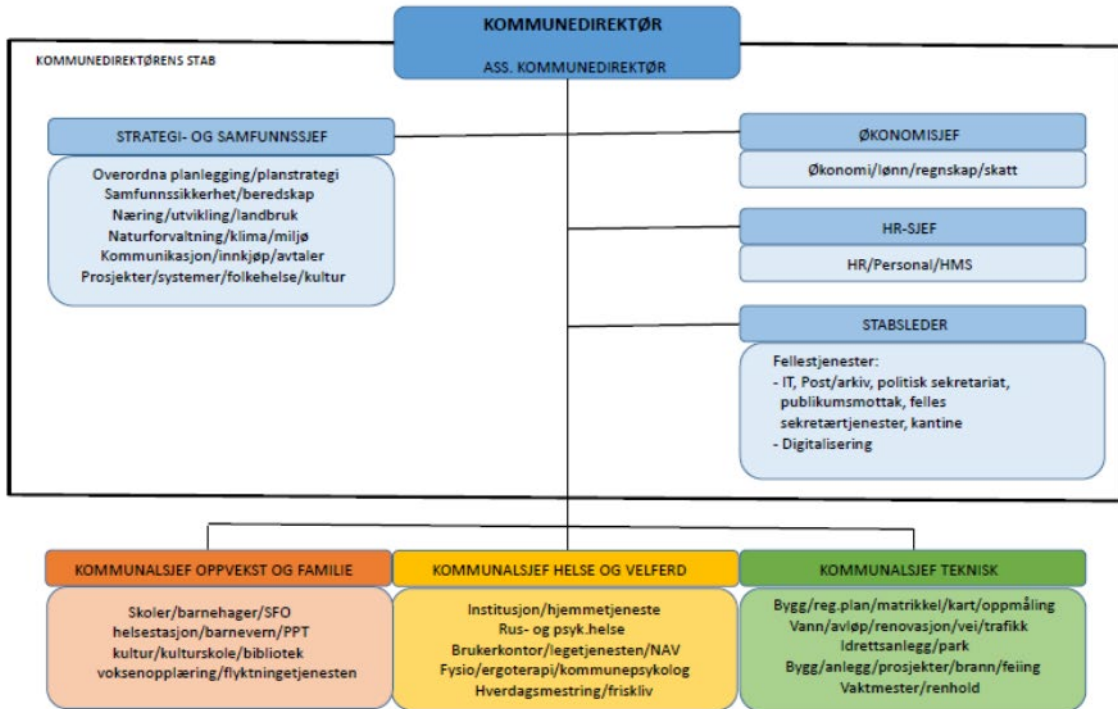
### 1.4 Bakgrunn

Nærøysund kommune består av de to tidligere kommunene Vikna og Nærøy. Kommunene ble slått sammen fra og med 1.1.2020.

Kommunesenteret er både i Kolvereid og Rørvik, og ledelsen og administrasjonen er delt på de to sentrene. Tekniske tjenester og administrasjonen for oppvekst og familie er lokalisert i Rørvik. Økonomi, helse, kultur og strategi og samfunnsutvikling er lokalisert i Kolvereid. I figurene 1 og 2 nedenfor illustreres den politiske og administrative organisasjonen, med tilhørende tjenester.



Figur 1. Politisk organisering. Kilde: Nærøysund kommune



Figur 2. Administrativ organisering. Kilde: Nærøysund kommune.

Samhandlingen mellom den administrative og det politiske organisasjonen blir nærmere beskrevet og vurdert i kapittel 2. Den administrative organisasjonen, inklusive tjenestene blir beskrevet og vurdert i kapittel 3.

## 2 SAMHANDLING

I dette kapittelet belyser vi den første problemstillingen

### 2.1 Problemstilling

Er det tilfredsstillende samhandling mellom politisk nivå og administrativt nivå, og innad i kommuneadministrasjonen?

- Blir saker til de folkevalgte organene forsvarlig utredet?
- Blir vedtak som er truffet av folkevalgte fulgt opp og iverksatt uten ubegrunnet opphold?
- Følges anbefalingene fra Telemarksforskning systematisk opp?

### 2.2 Revisjonskriterier

- Saker som legges frem for folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet.
- Vedtak som treffes av folkevalgte organer, skal iverksettes uten ugrunnet opphold
- Kommunen bør henvise til anbefalingene fra Telemarksforskning i saksdokumenter knyttet til omstilling og innsparing.
- Samhandlingen mellom politisk nivå og administrasjonen må være ryddig og tydelig
- Kommuneadministrasjonen skal ha gjort vurderinger om hvilke anbefalinger det er aktuelt å følge opp.

### 2.3 Funn

Her legger vi fram dokumentasjon rundt problemstillingen om samhandling mellom politisk og administrativt nivå.

#### 2.3.1 Fra fire kommuner til at to ble én kommune

Kommunesammenslåing har vært en av fanesakene til Solberg-regjeringene. Nærøy og Vikna, sammen med Bindal og Leka kommuner, var blant kommunene som sonderte mulighetene for å slå seg sammen. Det endte med at de ikke ønsket å slå seg sammen. I juni 2017 vedtok Stortinget, med en stemmes overvekt, å «tvangssammenslå» flere av landets kommuner, blant annet Nærøy, Vikna, Bindal og Leka<sup>3</sup>. Etter store protester fra Bindal og Leka, vedtok Stortinget at disse to kommunene ikke måtte slå seg sammen med de to andre kommunene<sup>4</sup>. Nærøy og Vikna fortsatte prosessen med sammenslåing. Fellesnemnda hadde sitt første, og

---

<sup>3</sup>Stortinget, 'Prop. 96 S (2016-2017), Innst. 386 S (2016-2017) Endring i Kommunestrukturen', 2017 <<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=67738>>.

<sup>4</sup> Stortinget, 'Dokument 8:2 S (2017-2018), Innst. 52 S (2017-2018)', 2017 <<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=69699>>.

konstituerende møte den 14. mars. Der ble ordfører i Nærøy kommune valgt til leder og ordfører i Vikna kommune ble valgt til nestleder i fellesnemnda. I dette møtet vedtok de også at det skulle settes ned en ansettelseskomité for å tilsette prosjektleder for fellesnemnda. Fellesnemnda tilsatte prosjektleder 22. juni 2018. Prosjektleder er nåværende kommunedirektør i Nærøysund. I oktober 2018 vedtok fellesnemnda at de skulle slutte seg til det som ble kalt «Namsoserkjøringen», og som danner grunnlag for kommunesammenslåingen. Her ble det fastsatt at Kolvereid og Rørvik skulle være kommunesentra, og Rørvik skulle være postadressen. I sitt siste møte i 2018 vedtok Fellesnemnda at de skulle be prosjektleder om å legge fram forslag til økonomiske handlingsregler, nøkkeltall, nye driftstiltak, investeringer/investeringsnivå til første møte i 2019. Handlingsregel for havbruksfondet. Kommuneloven

I første møte i 2019, mars 2019, ble det lagt fram og vedtatt budsjett for Nærøysund kommune for sammenslåingen av kommunene Nærøy og Vikna for 2019, samordning og dimensjonering av investeringsprosjekter, i tillegg til politisk organisering i Nærøysund kommune. I oktober 2020 vedtok kommunestyret handlingsregel for havbruksfondet

I tillegg til kommunestyret og formannskapet er det to politiske utvalg i den politiske organisasjonen: Utvalg for folk og Utvalg for næring og natur. I tillegg er det kontrollutvalget, klagenemnd, skattetakstnemnd og overtakstnemnd.

Den administrative organiseringen er kommunedirektør og områdene oppvekst og familie, helse og velferd og teknisk. Vi kommer tilbake til nærmere beskrivelse av organiseringen i kapittel 3.

Administrasjonsutvalget er formannskapet, utvidet med 4 medlemmer fra arbeidstakerorganisasjonene

Kommunestyret i Nærøysund kommune vedtok delegeringsreglement i sak 56/20 (11.06.2020). Kommunestyret i Nærøysund har delegert myndighet til lavest mulig nivå innenfor rammen av lovverket og så langt kommunestyret har besluttet.

### **2.3.2 Forsvarlig utredet.**

Kommunens rutiner for hvordan saksbehandlingen skal skje i saker som går til politisk behandling er at sakene skrives i maler som ligger i systemet. Ifølge kommunedirektør er malene under endring hele tiden. Nå foreligger Kommuneplanen, samfunnsdelen, som også vil medføre endringer i malene.

Malen for saksutredning inneholder punktene:

- Kommunedirektørens innstilling,



- Følgende forhold er vurdert;
  - o Lovhjemmel – kommunelovens §§ 14-6 og 14-7.
  - o Budsjett og økonomiplan – vedtatt i k. sak nr. 82/18.
  - o FN's bærekraftsmål – ikke vurdert
- Bakgrunn for saken
- Kommunedirektørens vurdering

I tillegg er det lagt opp til vedlegg.

Det er enhetsleder som fordeler sakene. Saksbehandler sender sak for godkjenning til kommunalsjef, som igjen sender til kommunedirektør. Etter at kommunedirektøren har gjennomgått saken går den automatisk tilbake til saksbehandler for kvalitetssikring før den settes opp på sakslista. Godkjenningsrunden i systemet som kommunen bruker er innrettet mot større kommuner enn Nærøysund kommune, og er noe tungvint for kommunen. Kommunedirektøren endrer sjelden på innhold i saker, men det kan av og til være behov for å diskutere innstillingen. Kommunedirektører godkjenner alle saker som går til politisk behandling.

Politisk sekretær sørger for teknisk tilrettelegging i alle saksutredninger. Hun følger opp flettefelt i maler, holder et øye med om det er lagt på hjemmel i saker som skal unntas offentlighet, om det er lagt på innstilling og om vedlegg som skal følge saken er flettet inn osv. Utover det kvalitetssjekker hun ikke selve innholdet, det blir ivaretatt i godkjenningsrunden, da alle saker skal godkjennes av nærmeste leder og til slutt kommunedirektøren.

To uker før møtene skal finne sted sender hun ut en oversikt over saker som ligger i kø-listen til møtet. Denne sendes til kommunedirektøren, assisterende kommunedirektør og ledergruppa. I tillegg får kommunedirektøren og assisterende kommunedirektør en «huskeliste» over saker utvalget ønsker seg og ting som må følges opp. Saksframleggene må være ferdig, og godkjent av kommunedirektøren 9 dager før møtet. En uke før møtet legges papirene ut.

Ifølge ordfører har det vært eksempler på at saker som ikke har vært godt nok utredet har blitt returnert til administrasjonen. Ordføreren mener at sakene i større grad bør kvalitetssikres. Ordføreren fortalte at han er streng med politikerne om at de ikke kan komme med rykter, men at de må ta valg basert på et godt balansert og utredet saksframlegg. Da må sakene som kommer til politisk behandling være godt utredet.

Han mente at flere utganger bør vurderes og balanseres opp mot hverandre i saksframleggene. I saker hvor administrasjonen har et klart ønske om hvor man vil, bør det

også synliggjøres hva som er konsekvensene av alle mulige løsninger – ikke bare den som er tenkt best.

Kommunedirektøren har sagt at politikerne gjerne kan sende flere saker tilbake som de ikke synes er tilfredsstillende utredet. Hun opplever noen ganger at det blir stilt litt for mange spørsmål i behandlingene av politiske saker, og at det da kan være bedre å sende sakene tilbake, slik at kommunedirektøren får svart ut skikkelig.

Assisterende kommunaldirektør, som er den som utarbeidet forslag til delegeringsreglement, hadde et inntrykk av kommunalsjefene ikke har satt seg godt nok inn i delegeringsreglementet. Det samme gjaldt politikerne, slik han har erfart det, samt politisk nivå. Det er mange sakstyper som egentlig er delegert til bl.a. utvalg og administrasjon, men hvor saker likevel går videre til behandling i overordnet organ. Han mente at bedre opplæring kan bidra til en forbedring.

Det er kommunalsjefene som møter som kommunedirektør i utvalgene for folk og for næring og natur. Teknisk sjef møter i utvalg for næring og natur. Han fortalte at det kan være litt varierende når det gjelder tilbakemelding fra politisk nivå om sakene er godt nok utredet og om utvalget har fått saken i god nok tid. I næring og natur ønsker politikerne ofte ut i felt på befaring, da blir beslutning i saken utsatt.

De to kommunalsjefene som møter i utvalget for folk ga også uttrykk for at det kan forekomme mangelfull saksbehandling, og at sakene blir returnert fra utvalget. Dette gjaldt særlig i starten med den nye kommunen. Kommunalsjef for oppvekst understreket betydningen av at saksutredningene er så klare og grundige at de kan gjøre politikerne i stand til å gjøre gode valg. Det har vært klager til statsforvalter, men klagende part har fått avslag. Saken må belyses så grundig at det er unødvendig å ettersende dokumentasjon. Kommunalsjef for helse og velferd mente at kvalitetssikringen kan forbedres.

### **2.3.3 Iverksetting uten ugrunnet opphold**

Kommunedirektøren var tydelig på at det aldri skal være tvil om innholdet i vedtakene, og hva som skal være videre oppfølging. Om administrasjonen hører at politikerne er i ferd med å fatte et vedtak som er vanskelig å forstå, er det ifølge kommunedirektøren administrasjonens ansvar å si ifra. Den myndigheten ligger hos kommunedirektøren.

Når det gjelder de politiske signalene utover vedtakene, kan disse alltid diskuteres. Administrasjonen skal forholde seg til vedtakene, men samtidig vil signalene som kommer fram i ordskiftet gi føringer. Politisk sekretær skriver grundige protokoller, og i tillegg til vedtaket kommer det fram i behandlingen hvilke signaler politikerne har gitt.

Rent praktisk legger saksbehandlingssystemet til rette for oppfølging av vedtatte saker. Politisk sekretær følger opp saksbehandlere og ledere, og sørger for at status for oppfølging av saker blir rapportert tilbake til aktuelt politisk organ.

Kommunalsjefen for helse og velferd trakk fram arbeidet med budsjett og økonomiplanen, og at det på enhetsnivå har vært foreslått konkrete tiltak. I den politiske behandlingen ble tydelige forslag til vedtak mindre tydelige. Det kom opp noen impulsive innspill som ble vedtatt. Kommunalsjefen mener at det har vært litt ulike kulturer og praksiser i de to kommunene, og at ordføreren i Nærøy kommune sa ifra til administrasjonen på forhånd, hvilke forslag som kunne tenkes å komme i den politiske behandlingen.

Kommunalsjef for teknikk trakk fram saksbehandlingen i administrasjonen, og at det i den sammenheng foreslås vedtak som er så konkrete og lette å følge opp som mulig.

Ordføreren opplever ikke at politisk nivåes vedtak er uklare. Han trakk likevel fram at det har vært en diskusjon om signaler i debattene. Selve vedtaket er veldig tydelig, men det har blitt etterlyst at signaler i debatten kommer tydeligere fram i vedtaket. Erfaringen fra egen, tidligere kommune var at administrasjonen var flinkere til å fange opp styringssignalene i behandlingen av sakene. Det ble med videre inn i senere saksutredning, og signalene i debatten ble fulgt opp. Han opplever at det i mindre grad skjer i den nye kommunen.

En viktig forutsetning for å iverksette vedtakene uten ugrunnet opphold, er at vedtakene er realistiske. Vi spurte informantene om de politiske vedtakene var realistiske. Ordføreren trakk fram den korte tiden de hadde til å slå sammen de to kommunene. Kommunestyret vedtok først et nedtrekk på 19 millioner kroner. Administrasjonen ga raskt tilbakemelding om at dette ikke var realistisk for dem å gjennomføre. I ettertid blir det stilt spørsmål ved hvilket budsjett administrasjonen styrte etter - det de la frem eller det som ble vedtatt? Det kom tilbakemeldinger fra administrasjonen om at det ikke var realistisk å spare så mye. I ettertid viser det seg at administrasjonen ikke hadde den oversikten som politikerne trodde de hadde. Ordføreren mente at det kan settes på kontoen for kort tid til sammenslåing. Det tok heller ikke lang tid før kommuneorganisasjonen stod overfor en annen utfordring: Covid-19.

Ordføreren mener at det er en positiv utvikling. De har fått flere planer på plass, og de siste budsjettene og økonomiplanene viser at administrasjonen har fått bedre oversikt.

### **2.3.4 Samordhandling og dialog mellom den politisk og administrativ organisasjon**

Den formelle dialogen mellom politisk nivå og administrasjonen skal ivaretas av ordfører og kommunedirektør. Intervjuinformasjon fra flere vi har intervjuet viser at dialogen i perioden etter sammenslåingen har vært krevende. Dette er noe begge to bekrefter. Kommunedirektøren, som kom utenfra, beskriver kulturen i de to kommunene som forskjellig, og kommunedirektøren har periodevis opplevd at tonen i Vikna-kulturen har vært «røff». Det har blitt mye bedre, og kommunedirektøren opplever at både den politiske og den administrative ledelsen har tilpasset seg. Hun opplever at det til tider har vært krevende. Det har likevel vært høyt under taket og mulig å si ifra. Jo bedre kjent man blir, jo bedre vet man hvor tersklene går. Hun trekker det fram som interessant at samarbeidet var bra i organisasjonen da Covid-19 oppstod, og de fikk en «felles ytre fiende å hankses med».

Ordføreren synes at det er grei dialog mellom kommunedirektør og ordfører/politisk nivå. De er to selvstendige individer som skal jobbe sammen, så også han, som ordfører, må ta ansvar for at samarbeidet fungerer bra. Ny kommunelov er mer tydelig på ansvarsfordelingen mellom politisk og administrativt nivå, noe som gjør at forholdet blir annerledes enn det var med gammel kommunelov i de to tidligere kommunene.

Ordføreren opplevde at den gamle kommuneloven ga mer rom for at politisk ledelse kunne påvirke interne forhold. Kommunedirektøren kan ikke kritiseres for at den endringen fant sted. Han mener likevel at politikerne bør kunne etterspørre viktig styringsinformasjon, som f.eks. antall ansatte. Kommunen har nytt HR-system, så funksjoner og lederspenn burde være enkelt å skaffe. Det er viktig informasjon når politikerne skal vedta den økonomiske rammen.

### **2.3.5 Rapport fra Telemarksforskning**

I forbindelse med behandling av budsjett for 2020 og økonomiplan, ga kommunestyret formannskapet fullmakt til å opprette et utvalg som skulle legge frem en felles anbefaling til formannskapet innen 01.06.2020 for hvordan Nærøysund kommune kan ta ned driften i driftsårene 2020-2021. Kommunestyret hadde vedtatt at driften skulle tas ned med 19 millioner kroner i 2020. Videre hadde kommunestyret vedtatt at det for årene 2022 og 2023 ikke skal budsjetteres med driftsunderskudd. Formannskapet oppnevnte i januar 2020 medlemmer til utvalget. Økonomiutvalget var partssammensatt, og bestod av ordfører, varaordfører og en representant for opposisjonen. I tillegg bestod utvalget av to medlemmer fra arbeidstakerorganisasjonene, kommunedirektør og økonomisjefen. Kommunalsjefene var representert der det var aktuelt.

Arbeidet til Telemarksforskning pågikk i perioden fra april til september 2020. Den 1. oktober 2020 presenterte Telemarksforskning rapporten i kommunestyret. Rapporten oppsummeres med en såkalt menypakke, som er forslag til innsparingstiltak innenfor de ulike områdene av kommunens virksomhet, inklusive politisk ledelse.

Fra oppnevningen av økonomiutvalget og fram til presentasjonen av rapporten i kommunestyret ble det ikke orientert særskilt om arbeidet i økonomiutvalget, hverken i formannskapet eller i kommunestyret. Det ble henvist til utvalget og prosessen med Telemarksforskning i forbindelse med tertialrapporteringen.

Videre går det fram at det var vanskelig å innfri innsparingskravet på 19 millioner i 2020, uten at det gikk utover tjenestene.

I forbindelse med presentasjonen av rapporten vedtok kommunestyret å ta informasjonen til orientering, og at innspill fra kommunestyret ble oversendt til kommunedirektøren i det videre arbeidet i administrasjonen og økonomiutvalget.

Det overordna målet med oppdraget til Telemarksforskning har vært å få et godt analysegrunnlag for fastsetting av rammer som i sum skal sikre et bærekraftig driftsnivå, dvs. der rammene for de ulike tjeneste-/rammeområder er tilpasset en sunn driftsbalanse og ellers kan sørge for at kommunen realiserer sine finansielle måltall – vedtatt av kommunestyret i sak 45/19.

Det har vært enkelte saker etter at Telemarksrapporten ble presentert, hvor det har blitt henvist spesifikt til rapporten eller økonomiutvalget:

- Nedleggelse av hovedkjøkken - Framtidig kjøkkendrift skal i 2021 utredes i henhold til forslaget i rapporten fra Telemarksforskning.
- Budsjett 2022: Det er videreført de tiltak som er gjennomført i 2021, i tillegg ligger innsparing på lønn med halvårsvirkning på assisterende kommunedirektør. Dette i samsvar med forslag fra Telemarksforskning, og settes i verk ved oppnådd pensjonsalder.

Kommunedirektøren fortalte at de ikke hadde god nok oversikt og kontroll på økonomien da de forberedte budsjettet for 2020 i Nærøysund. Driftsnivået var altfor høyt, og at det var behov for forslag til måter å få det ned på. Telemarksforskning fikk oppdraget, og de gjorde vurdering på overordnet nivå. Økonomiutvalget hadde lite fremdrift. Mange av forslagene fra rapporten var uakseptable, politisk, og det ble krevende å følge opp.

Informasjon fra andre i administrasjonen bekrefter kommunedirektørens utsagn. Assisterende kommunedirektør mente at Telemarksrapporten var overflatisk. Det er noen forslag som er

fulgt opp, som reduksjon av sykehjemsplasser. Flere av forslagene blir det arbeidet videre med.

Med utgangspunkt i rapporten utarbeides det egne rapporter for skole, bygg/eiendom og veier. Disse rapportene blir fremlagt til politisk behandling (kommunestyret) i 1. kvartal 2022. Målet er at den politiske behandlingen legger på plass en struktur framover, dvs. antall skoler, bygg, veier mv.

Tilbakemeldingene fra kommunalsjefene er litt ulike. Kommunalsjef teknisk mente at det kom lite ut av rapporten innenfor hans område. Rapporten kunne ha hjulpet til med å identifisere tiltak innfor hans område, som ansvar og organisering av tjeneste, antall saksbehandlere mv.

Kommunalsjef for helse og omsorg var mer positiv, og trakk fram at det har blitt lagt ned 12 sykehjemsplasser, etter forslag som kom fram i rapporten. Det har gått bra – det har ikke utløst kapasitetsproblemer.

Innenfor oppvekstområdet ble de utfordret på lærertetthet. Administrasjonen la dessuten fram forslag om å legge ned en liten barnehage. Det gikk ikke gjennom politisk.

I budsjett og økonomiplanen for 2021 – 2024 ble det referert til Telemarksrapporten for noen av innsparingstiltakene. I årets budsjettarbeid har rapporten i liten grad vært tema. Likevel mener kommunedirektøren at årets budsjettprosess har vært annerledes, og mer konstruktiv.

Ordføreren mente at arbeidet i økonomiutvalget var ganske bra. Telemarksrapporten var bra, og det var grei dialog i utvalget. Utfordringa var politisk nivå, som gjorde det vanskelig å gjennomføre tiltak. Det var fokus på økonomi, innsparing og nedtak. Økonomiutvalget ble formelt avsluttet. Det kan være fruktbart å opprette et nytt trepartssamarbeid rundt dette.

## **2.4 Revisors vurdering**

På bakgrunn av informasjonen i kapittel 2.3 gjør vi vurderinger av informasjonen opp mot revisjonskriteriene.

### **2.4.1 Forsvarlig utreda saker til politiske organ**

Kommuneloven er tydelig på at saker som legges frem for folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet. Sakene bør belyse flere alternativer og fordeler og ulemper med de ulike alternativene.

Det framgår av dokumentasjon og intervjuinformasjon at det er en mal for hva som skal være med i en saksutredning til politiske utvalg. Denne kan overstyres av den enkelte saksbehandler

dersom en ikke vil ha med enkelte punkt. Revisor ser det som positivt at malene endres, etter hvert som planverk og rutiner kommer på plass.

Saksbehandlingssystemet legger opp til kvalitetssikring av saksutredningen, der kommunedirektøren er en av de siste instansene. Revisor har inntrykk av at det etterlyses grundigere gjennomgang i fasen hvor kommunedirektøren kvalitetssikrer. Utover det framstår kvalitetssikringssystemet betryggende. Etter revisors vurdering er funksjonen som politisk sekretær viktig for å sikre den formelle og tekniske kvaliteten.

Det vil kunne være tilfeller der saker ikke er godt nok utredet, og der politikerne returnerer saken for å få den bedre belyst. Selv om det forsinker avgjørelser, ligger det en kvalitetssikring i det. Revisor vil likevel trekke fram at det kan se ut til at det er sprik mellom forventningene fra politisk ledelse til saksutredning og utstrakt praksis for saksutredning fra saksbehandlere. Etter revisors vurdering kan det se ut til at saker belyses ensidig med mål om å bygge opp om administrasjonens innstilling. Sakene blir i for liten grad belyst fra flere sider. Etter revisors vurdering er det i malen ikke lagt til rette for at saker blir belyst med flere alternative løsninger og utganger.

Revisor har også registrert at mange saker behandles i unødvendig mange fora, og at administrasjon og politikere bør være mer bevisst på delegeringsreglementet.

#### **2.4.2 Iverksetting uten ugrunnet opphold**

Vedtak som treffes av folkevalgte organer skal iverksettes uten ugrunnet opphold i kommunen. Politikerne er suverene til å vedta det de mener er beste løsning, uavhengig av hva saksbehandler og administrasjonen mener om vedtaket. Saksbehandlerne formulerer gjerne innstillingen slik at den blir så konkret som mulig og lett å følge opp. Etter revisors vurdering virker det som at mange saker blir mindre konkret når politikerne har fattet et vedtak. Det ser ut til å være manglende kommunikasjon mellom politisk ledelse og administrativ ledelse om hva som kan komme av politiske signal. Fra politisk hold etterlyses det at administrasjonen bedre fanger opp signaler som kommer fram i debatten, men som ikke blir med i vedtakene.

For at et vedtak skal kunne iverksettes bør det være realisme i det. Når det gjelder realismen i vedtak er det etter revisors vurdering noe vekslende oppfatninger av det. Et eksempel er politisk vedtak om å redusere driften med 19 millioner i 2020. Det viste seg fort at administrasjonen hadde problem med å etterkomme dette. Etter hva revisor kan se handlet det dels om manglende oversikt, dels handlet det om at pandemien tok mye av oppmerksomheten.

### **2.4.3 Samhandling og dialog mellom politisk og administrativ organisasjon**

Etter revisors vurdering er samhandlingen mellom politisk nivå og administrasjonen i all hovedsak ryddig og tydelig. Etter hva revisor kan se har dialogen mellom politisk ledelse og administrativ ledelse til dels vært krevende, og preget av en røff tone. Etter revisors vurdering er dette noe både kommunedirektør og ordfører erkjenner, og har forbedret. Det er interessant at dialogen i hele organisasjonen var annerledes i perioden etter at Covid-19 oppstod, og de måtte samarbeide mot en felles fiende.

Etter revisors vurdering har politisk ledelse innsett at gjeldende kommunelov er tydeligere på kommunedirektørens autonomi.

### **2.4.4 Henvisning til rapport fra Telemarksforskning**

Anbefalingene – menypakken – som Telemarksforskning kom med i sin rapport fra gjennomgangen av den nye kommuneorganisasjonen var nettopp det; anbefalinger. Dette er ikke noe som kommunen må følge opp. Likevel kan det forventes at administrativ og politisk ledelse i kommunen bør henvise til anbefalingene fra Telemarksforskning i saksdokumenter knyttet til omstilling og innsparing.

Kommunestyret vedtok kraftige innsparinger i driften allerede i budsjettvedtaket for 2020, samtidig med at det partssammensatte økonomiutvalget ble nedsatt og før det ble tatt initiativ til bistand fra Telemarksforskning.

Etter revisors vurdering har ikke arbeidet i økonomiutvalget eller igangsatt gjennomgang fra Telemarksforskning side vært tema i særlig grad i de sakene som vedrører økonomi og omstilling i den perioden arbeidet pågikk. I etterkant, da menypakken forelå har det blitt henvist til rapporten i forbindelse med innsparingstiltak på noen områder, så som nedleggelse av sykehjemsplasser. Etter revisors vurdering har ikke rapporten vært sentral i økonomistyringen og organisasjonsarbeidet.

### **2.4.5 Vurdering av anbefalinger**

Det er urealistisk å forvente resultat av oppfølgingen av menypakken ennå, men det kan forventes at kommuneadministrasjonen skal ha gjort vurderinger av menypakken og hvordan den tenkes fulgt opp.

Etter revisors vurdering er noen av anbefalingene i rapporten, som reduksjon av sykehjemsplasser, iverksatt. Det er også satt i gang et arbeid med å ta ned antall stillinger, men dette er tenkt ved naturlig avgang. Videre er det satt i gang et innsparingsarbeid innenfor skole, bygg/eiendom og veier, som skal legges fram for politisk behandling i løpet av 1. kvartal



i 2022. Rapporten har gitt variabel nytteverdi, og blant annet oppfattes den for generell og lite konkret.

Etter revisors vurdering har ikke økonomiutvalget fungert optimalt etter at de bestilte bistand fra Telemarksforskning.

En utfordring når det gjelder oppfølging av anbefalinger, slik revisor ser det, er likevel at det til sjuende og sist ikke blir fattet politiske avgjørelser i tråd med anbefalingene.

### **3 DEN NYE KOMMUNEN – PÅ TVERS AV DE SAMMENSLÅTTE KOMMUNEN**

I dette kapitlet belyser vi den andre problemstillingen.

#### **3.1 Problemstilling**

Fungerer den nye kommuneadministrasjonen på tvers av de to tidligere kommunene?

#### **3.2 Revisjonskriterier**

Kriteriene vi gjør vurderingene opp mot i denne problemstillingen er:

- Planlegge og gjennomføre organisasjonskulturelle og identitetsskapende tiltak for ansatte (Namsoserklæringen og omstillingsdokumentet).
- Den nye kommunen skal utvikle en god og helhetlig arbeidsgiverpolitikk som bidrar til å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere, samt styrke evnen til utvikling og nyskaping i den nye kommunen (Namsoserklæringen/Omstillingsdokumentet)
- Planlegge kapasitet og kompetanse i de ulike delene av tjenesteproduksjonen i Nærøysund kommune (bemanningsplaner og kompetanseplaner) (Namsoserklæringen/Omstillingsdokumentet)
- Det bør legges til rette for et velfungerende system for internkontroll med tilhørende opplæring og informasjon (KS: Kommunedirektørens internkontroll - veileder)
  - Organisasjon og ansvar
  - Plansystem
  - Interne regler, retningslinjer og rutiner
  - Risiko- og sårbarhet, beredskap
  - Avvikssystem
  - System og rutiner for saksbehandling
  - Arbeidsgiverpolitikk
  - Etiske retningslinjer og varslingsrutiner

#### **3.3 Funn**

Her presenterer vi informasjon om den nye kommunen fungerer på tvers av de to tidligere kommunene.

##### **3.3.1 Organisasjonskulturelle og identitetsskapende tiltak**

I Namsoserklæringen går det fram at den nye kommunen skal planlegge og gjennomføre organisasjonskulturelle og identitetsskapende tiltak for ansatte. Da de to kommunene ble slått sammen, skjedde det ved virksomhetsoverdragelse. Alle som hadde en stilling i en av

kommunene fikk beholde stillingen i ny kommune. Det var bare kommunedirektøren i den strategiske ledergruppa som ikke hadde bakgrunn fra noen av de to kommunene. Den strategiske ledelsen består av kommunedirektør, assisterende kommunedirektør, de tre kommunalsjefene, leder for strategi samfunn, leder for fellestjenesten, HR-sjef og økonomisjef. I tillegg møter kommunikasjonsrådgiveren som sekretær. Ifølge kommunedirektøren vil ikke stillingen etter assisterende kommunedirektør bli lyst ut når han går av med pensjon i løpet av 2022. I løpet av inneværende år skal organisasjonsstrukturen evalueres, og det vil være naturlig å vurdere om strategisk ledelse skal ha samme sammensetning som i dag.

Kommunen har fått på plass mange av de formelle strukturene, som planer og interne rutiner og retningslinjer, for å bygge én kultur. Når det gjelder tiltak for innbyggere, ledere og ansatte, var det planlagt noen store arrangement i 2020. Noen ble gjennomført, men flere arrangement ble avlyst på grunn av Covid-19.

De forskjellige sektorene har kommet ulikt i organisasjons- og kulturbygging. På enhetsnivå har det kommet en del nye ledere. Assisterende kommunedirektør trakk fram at de ulike ansvarsområdene er noe ulikt organisert. Det mente han kunne være en svakhet. Skoler og barnehager har mange resultatenheter, mens f. eks teknisk har færre enheter.

Innen helse og velferd har det vært flere utfordringer etter sammenslåingen. Kommunalsjef for helse og velferd beskriver det slik: Alle som skal ha arbeidsplass på Kolvereid er nå kommet på plass. Det er gjennomført ledermøter, inklusive møter hvor det har vært konflikthåndtering. Pandemien har gjort det vanskelig å være tilstede over alt. Ifølge kommunalsjefen har det vært interne motsetninger i [hennes] ledergruppe, og det har vært noe manglende tillit innad i gruppen. Det er høyt sykefravær i sektoren, vanskelig å rekruttere helsepersonell og ledelse har ikke vært tilgjengelig for ansatte. Det er få søkere på ledige lederstillinger, og ikke alle egner seg. Det var et mål å øke ledertettheten etter kommunesammenslåingen. Det er regelmessige avdelingsledermøter og møter med alle ledere, verneombud og plasstillitsvalgte to ganger i året. Kommunalsjefen for helse og velferd fortalte at det var ulike praksiser for dette i de to kommunene, og at praksisen som nå gjelder er mer lik den som var i Nærøy kommune.

Det andre store sektorområdet, Oppvekst og familie, består av skoler, barnehager, PPT, voksenopplæring og flyktingetjeneste, kultur barnevern og helsestasjon/skolehelsetjeneste. De to sistnevnte tjenesteområdene ble innlemmer i oppvekst etter kommunesammenslåingen. Alle tjenesteområdene, unntatt flyktingetjenesten, er lokalisert i Rørvik. Heller ikke kommunalsjefen for oppvekst er fornøyd med prosessen med å bygge felles kultur. De formelle rutinene er i ferd med å komme på plass, men det gjenstår å få til felles praksis. Organisatorisk har det vært utfordringer innen oppvekstområdet ved at barnevern og

helsestasjon/skolehelsetjeneste var skeptiske til å bli plassert innenfor det området. Tradisjonelt har disse tjenestene hørt hjemme under helse-/familieområdet. Kommunalsjefen trekker fram tiltak som er gjennomført for å få til felles kultur: Det er etablert nettverk for skoler og barnehage, sammen med blant annet barnevern og helsesykepleier. Dette nettverket eksisterte også tidligere. Etter kommunesammenslåingen har de hatt fagdager er de samme som har vært med tidligere. De har hatt fagdager og bli-kjent-arrangement hvor de reiste bort. Da diskuterte de verdier og målsettinger, og figuren for «Åpen, profesjonell, alle kan, inkluderende, forvente» ble utviklet.

Innenfor det tekniske området begynte de med organisasjonsprosesser i begynnelsen av 2020, men så kom Covid-19. Flere hadde hjemmekontor, andre ikke. Kommunalsjefen for teknikk hadde tilsvarende stilling i tidligere Nærøy kommune. I halvåret før kommunesammenslåingen jobbet han i Vikna kommune. Det ga han mer tid til å starte prosesser. Det går i positiv retning, og arbeidsmiljøet er greit, og samhandlingen blir stadig bedre. Arbeidet med kulturbygging og samhandling vil fortsette i 2022.

Avdelingen for strategi- og samfunnsutvikling er en nyopprettet avdeling i forbindelse med kommunesammenslåingen på grunn av et ønske om et større ansvar for utvikling. Avdelingen har overordnet ansvar for alle planer. Folkehelse, næring, landbruk, skog, naturforvaltning og kommunikasjon/omdømmearbeid ligger også innenfor hennes ansvarsområde. Samfunnssikkerhet/beredskap lå også opprinnelig under strategi og samfunn, men det ble flyttet direkte under kommunedirektøren. I dag er det 10 ansatte i avdelingen. Strategi- og samfunnssjefen gjennomfører månedlige stabsmøter. I tillegg er det gjennomført flere sosiale samlinger, hvor ansatte finner på noe annet, som tur-, mat- og andre opplevelser. Det er etablert tre fagteam i avdelingen som møtes jevnlig: team næring, team landbruk og strategisk plangruppe. Sjefen for strategi- og samfunnsutvikling opplever at både arbeidsfordeling og samarbeid går bra. Også kommunalsjef for strategi og samfunnsutvikling pekte på at deler av kommuneorganisasjonen var uhensiktsmessig organisert. Hun trakk fram kulturfeltet, som hun mente hørte bedre hjemme under strategi og samfunnsutvikling.

Avdelingen hennes har flere som har blitt ansatt i ny kommune. Det er veldig positivt, og hun merker at de ikke kjører seg fast i gamle mønster. Måten de jobber på er åpnere og det har positiv for arbeidsmiljøet. Samtidig er dette en av avdelingene hvor en merker konkurransen om ansatte fra de private næringslivsvirksomhetene. Flere ansatte i kommuneorganisasjonen har sluttet.

Stabslederen er en annen som har opplevd det som utfordrende å få til en felles kultur. De ansatte i hennes avdeling er lokalisert både i Rørvik og Kolvereid. Innenfor fellestjenesten har IT fått midler til kulturskapende tiltak, men de har ikke hatt tid til å bruke midlene. De har hatt

mye med sammenslåingsprosessen å gjøre, i tillegg til at de fikk ekstra mye å gjøre i forbindelse med Covid-19.

Flere av de vi intervjuet trakk fram strategisk ledergruppe, og at den ikke fungerer helt som den skal ennå. Ledergruppen har i liten grad lagt til rette for at de enkelte tjeneste- og fagområdene i kommunen fungerer på tvert av hverandre. Assisterende kommunedirektør fortalte at ledergruppen jobber for lite målrettet og strukturert. Oppfølgingen av saker er heller ikke bra, og det mangler konsekvenser når ledere ikke gjør det de skal.

I Namsoserkklæringen ble det bestemt at kommunen skal ha to kommunesentra. Dette trekkes fram som problematisk av flere, og noe som holder tilbake utviklingen mot felles kultur og identitet. Holdninger som «slik gjorde vi det i Vikna/Nærøy sitter dypt, og det preger særlig administrasjonen og ledergruppa som er på to steder. Kommunedirektøren fortalte at hun har forholdt seg lojalt til det politiske vedtaket om at det skal være to rådhus og kommunesenter. Men det er ikke praktisk. Etter hennes oppfatning bør administrasjonen/strategisk ledelse være samlet på ett sted. Både kommunedirektøren og ordføreren er hovedsakelig på Rørvik, og på Kolvereid et par dager i uka (kommunedirektør).

Det er tatt opp i tekstdelen på økonomiplanen at det burde vurderes ett rådhus, samt redusere antall politikere i kommunestyre og utvalg.

De to tillitsvalgte vi intervjuet ga uttrykk for at prosessen frem til sammenslåing var ryddig. Tidligere og ny rådmann stilte opp i medlemsmøter i den organisasjonen som de representerer, og HR-sjefen stilte også opp.

Fagforbundet og Utdanningsforbundet (som de største arbeidstakerorganisasjonene) var mest involvert i prosessen. De to tillitsvalgte som vi intervjuet hadde i utgangspunktet forskjellig syn på sammenslåingen, men den som var negativ til prosessen var nå i ferd med å skifte syn. Hun måtte framføre et mer positivt syn for å få til en bra prosess for medlemmene.

De mente likevel at det vil ta lang tid før kommunen får en vi-følelse. De tillitsvalgte viste til mange utfordringer i organisasjonen: høyere sykefravær enn noen gang, vanskelige rekrutteringsforhold og mange lederskifter. De trekker dessuten fram at ansatte i de to kommunene kom inn med ulike betingelser, og at lønn er en forskjell som ikke har blitt harmonisert hittil.

Tillitsvalgte fortalte at begge kommunene hadde noenlunde like prosesser fram mot sammenslåing, men da det ble tvangssammenslåing ble det litt vanskeligere. De tillitsvalgte mener at ledere og ansatte må slutte å vise til de gamle kommunene, og heller få til en konstruktiv prosess hvor det bygges på det beste fra begge kommunene.

Hovedtillitsvalgte opplever at de er mye mer involvert i ulike prosesser nå enn hva som var tilfelle tidligere. De roser HR-avdelingen for dette.

Hovedtillitsvalgte opplever at organisasjonsstrukturen er veldig tung, og at det er mange ledere å forholde seg til. De mener at det er avdelingslederene som har ansvar på sin avdeling, men at enkelte enhetslederene engasjerer seg litt for mye i avdelingsleders ansvarsområder. Hovedverneombudet trakk fram at kommunesammenslåingen skjedde fort. Hun har sett at det er kritisk i noen avdelinger, men hun tror at det ville det også vært uten kommunesammenslåing.

I enkelte avdelinger er det store frustrasjoner, særlig på når det gjelder personalsituasjonen innen helse og skole. Det skaper frustrasjon og økt fravær. Det er frustrasjon både blant arbeidstakere og arbeidsgivere. Etter sammenslåingen har noen verneområder blitt veldig store, noe som gjør det vanskeligere for lokalt verneombud å følge opp utfordringer i arbeidsmiljøet.

HVO deltar ikke i vernerunder, og får heller ikke rapporter fra vernerunder. Hun råder verneombud til å gjennomfør organisasjonsmessige vernerunden (viktigste) og psykososiale verneområder, det står i HMS-planen. Ved mange enheter blir det ikke gjort, og ved flere enheter gjennomføres det ikke HMS-møter. Noen har bedt om hjelp, og både HVO og HR er inne og hjelper til i disse avdelingene.

### **3.3.2 Arbeidsgiverpolitikk**

I Namsoserklæringen går det fram at den nye kommunen skal utvikle en god og helhetlig arbeidsgiverpolitikk som bidrar til å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere, samt styrke evnen til utvikling og nyskaping i den nye kommunen.

Det er gjennomført arbeidsmiljøkartlegging i Nærøysund kommune. Vi trekker fram resultatene for noen av spørsmålene. På spørsmål om hvor fornøyd er du med Nærøysund kommune som arbeidsgiver svarer henholdsvis 304 og 170 4 og 5 på en skal fra 1 – 5, hvor 5 er i svært stor grad. 227 har svart nøytralt (3), mens henholdsvis 88 og 33 har svart 2 og 1 (i svært liten grad).

På spørsmål om det er sannsynlig at du jobber hos Nærøysund kommune om 5 år, svarer henholdsvis 180 og ~300 4 og 5, hvor 5 er svært stor grad). 187 svarer nøytralt (3), mens henholdsvis 63 og 99 har svart 2 og 1 (i svært liten grad).

På spørsmål om i hvor stor grad du medvirker til et godt arbeidsmiljø, gar 395 og 365 svart henholdsvis 4 og 5 (i svært stor grad). 59 har svart nøytralt (3) og 1 har svart 2 (i liten grad)

Kommunedirektøren var ikke overrasket over tallene, men trakk fram at det var store forskjeller mellom avdelingene, og at det er stor oppmerksomhet rundt arbeidsmiljøet på enkelte

avdelinger. Det har ikke nødvendigvis med kommunesammenslåing å gjøre, men er mer sammensatt. Bedriftshelsetjenesten og Arbeidslivssenteret er inne i enkelte avdelinger.

Det er satt i gang et arbeid med arbeidsgiverpolitikk i kommunen. Nylig ble kommuneplanens samfunnsdel vedtatt, og neste plan ut er plan for arbeidsgiverpolitikk. HR-sjefen fortalte at det er satt ned flere arbeidsgrupper, som jobber med etikk, kompetanseutvikling, lederskap/medarbeiderskap, digitalisering og rekruttering. I forbindelse med arbeidet med arbeidsgiverpolitikken skal kapasiteten i tjenestene vurderes, og antall årsverk skal tilpasses det nivået som tjenestene skal være på (teknisk). Kompetanseplanen vil være viktig for å få bedre oversikt over hvilken kompetanse som trengs for å utføre tjenestene.

Strategi- og samfunnssjefen deltar som prosessveileder i prosessen med å utarbeide arbeidsgiverpolitikk. Hun forteller at prosessen har gått saktere enn planlagt. Det jobbes med føringer for heltidskultur.

Stabssjefen trakk fram at arbeidet med arbeidsgiverpolitikken har pågått lenge, og at noe av forklaringen på det har vært svake styringssignaler. Selv om samfunnsdelen (kommuneplanen) er vedtatt, er det lite konkrete signal fra politisk og strategisk ledelse om hvordan målene skal nås, administrativt.

Det er ikke foretatt kompetansekartlegging eller utarbeidet overordna kompetanseplan for kommuneorganisasjonen som helhet. Det gjøres kartlegginger i enkelte sektorer, og i helse og velferd brukes kompetanseplaner aktivt i turnusplanleggingen. Innen oppvekstområdet er det utarbeidet regional plan for skole, med etterutdanningsplan. Kommunalsjefen for helse og velferd savnet samme ordning for studiedager helsepersonell som det pedagogiske personalet i skolene har. Det ville vært større vilje til etter- og videreutdanning med en slik ordning.

### **3.3.3 System for internkontroll**

Kommunen bruker Compilo som internkontrollsystem. Vikna kommune hadde dette systemet da kommunene ble slått sammen. Nærøy kommune hadde ikke noe tilsvarende kvalitetssystem. Ifølge kommunedirektøren har det tatt tid til å lære ansatte å skrive avvik. Kommunedirektøren mener at ansatte har fått tilstrekkelig opplæring til å vite hvordan de skriver avvik, men det må jobbes mer med innhold og oppfølging av avvik. Innenfor helseområdet er det månedlige møter, der avviksmeldinger gjennomgås. Kommunedirektøren mener at de som har ansvar for å lukke avvikene burde noe ganger bruke mer dialog rundt system-avvikene. Det burde kanskje vært hyppigere møter for å diskutere løsning på avvikene før de lukkes. Ifølge assisterende kommunedirektør er det en rådgiver som har avvikshåndtering som definert oppgave. Assisterende kommunaldirektør synes likevel at det brukes for mye tid på å skrive avvik fremfor å bare ordne opp i problemene. Han mener at

kommunen har gode internkontrollsystemer forøvrig. HR-sjefens oppfatning om avvikssystemet var at det er utfordrende å få til forståelse i organisasjonen av avviksoppfølging. Det er en tosidig utfordring med hensyn til avvik og avvikhåndtering. På den ene siden er det utfordringen med å definere hva som er avvik ut fra gitte kriterier, på den andre siden gjenstår det mye arbeid med avvikhåndtering og tilbakemelding i til meldere om hvordan det er fulgt opp og håndtert. HR-sjefen fortalte at dette arbeidet har prioritet framover.

Stabssjefen trakk også fram at det har vært mye opplæring på avviksdelen, men etterlyste mer oppfølging når det gjelder rutiner og kvalitet på ulike områder. Kommunen mangler arkivplan. Ingen av de gamle kommunene hadde godkjente arkivplaner, og det er ennå ikke utarbeidet og vedtatt arkivplan for Nærøysund kommune. Det er igangsatt et arbeid med felles arkivplan, og kommunen er med i et felles prosjekt sammen med de andre kommunene som er tilsluttet IKA Trøndelag.

Videre fortalte stabssjefen at kommunen har kommet i gang med GDPR-rutiner på med overordnet nivå. Strukturen er på plass, men det gjenstår en del på implementering og praksis. Det gjenstår å få plassert ansvaret i linja. Det gjennomføres årlig egenkontroll som grunnlag for evaluering av status og utarbeidelse av mål for videre arbeid.

Innen HMS er det gjort et omfattende arbeid. Det meste på systemnivå er på plass. Det er en rådgiver i HR-avdelingen som har definert HMS-funksjon. Det er den samme personen som har ansvar for avviksoppfølging.

### **3.3.4 Etikk og varsling**

Etiske retningslinjer er under utarbeiding, i sammenheng med prosessen med arbeidsgiverpolitikk. Det er en egen gruppe som jobber med det. I noen sektorer er det yrkesetiske retningslinjer og etiske prinsipper som gjelder profesjonsutførelsen.

Det er utarbeidet varslingsrutiner. Det er HR-sjef og stabssleder som er varslingsmottak. Det er også mulighet for å varsle anonymt. I behandlingen av varsel brukes det juridisk kompetanse i de tilfellene hvor det er. HR-sjefen mener at varsel er positivt, og at det gir mulighet for å løse problemer.

De har rutiner for hvordan varsling skal håndteres, og stabssleder mener kommunen har et ganske godt system. Skjema og rutiner for intern og ekstern varsling er lett tilgjengelig både i kommunens kvalitetssystem og via kommunens hjemmeside.

Etter kommunesammenslåingen er det mottatt 8-10 tilfeller av varslere. Ett ekstern varsel var om behandlingen av publikum i møte med kommunal tjeneste. Ellers dreier de fleste varslene seg om psykososiale forhold. Stabssjefen tror at antallet varslere har sammenheng med at



rutinene er gjort kjent og at rutiner og skjema for varsling er mer tilgjengelig. Varsling er en ryddig måte for ansatte og innbyggere for å få brukt sin ytringsfrihet og få sagt fra om det de oppfatter som kritikkverdige forhold. Varslingsmottaket har hittil ikke mottatt varsler som per definisjon ikke kan klassifiseres som varsel.

### **3.4 Revisors vurdering**

Her vurderer vi informasjonen i kapittel 3.3 opp mot revisjonskriteriene

#### **3.4.1 Organisasjonsbygging, organisasjonskultur og felles identitet**

Planlegge og gjennomføre organisasjonskulturelle og identitetsskapende tiltak for ansatte.

Det var planlagt og i noen grad gjennomført fellesarrangement i 2020, som hadde felles identitet og organisasjonskultur som utgangspunkt. Mange av disse arrangementene ble naturlig nok avlyst på grunn av Covid-19. Revisor mener det er en god «gest» for ansatte, så vel som for innbyggere, at det legges opp til slike, storstilte arrangement, og det er selvfølgelig beklagelig at flere av arrangementene har blitt avlyst.

Det er likevel de små, daglige, sosiale og identitetsskapende tiltakene som er viktige for å gradvis bygge en felles organisasjonskultur. Etter revisors vurdering har det skjedd noen organisasjonsbyggende tiltak i deler av organisasjonen. Det er ikke bare Covid-19 som har hindret organisasjonsbygging. Etter revisors vurdering er det til dels store utfordringer i organisasjonen som gjør at det er vanskelig. Det er stor utskifting av ledere på enhets- og avdelingsnivå, høyt sykefravær og vakanser, noe som har tatt fokuset bort fra fellesskapsbygging. Etter revisors vurdering er ikke nødvendigvis disse utfordringene knyttet til kommunesammenslåing.

Etter det revisor kan se er det mye «slik gjorde vi det i Vikna/i Nærøy» i når det gjelder organisering og arbeidsprosesser. Det kan være fruktbart, dersom det framstilles som konstruktive eksempler på hvordan arbeidsprosesser og ledelse kan være. Det er destruktivt dersom det illustrerer at man ikke vil endre på organisasjon og arbeidsprosesser.

Etter revisors vurdering er det betryggende at tillitsvalgte og hovedverneombud i hovedsak ser framover, og ønsker det beste fra begge kommuner i organisasjonsbyggingen.

Etter revisors vurdering er de formelle elementene i organisasjonen i hovedsak i ferd med å komme på plass. Vi oppfatter at noe av dette stått på Kommuneplanen – samfunnsdel, som nå er på plass. Etter revisors vurdering har HR-avdelingen vært god støtte når det gjelder tilrettelegging for samarbeid mellom ansattes organisasjoner, verneombud og ledelse. Etter

det revisor kan se opplever tillitsvalgte seg mer involvert nå, enn de gjorde i sine tidligere kommuner.

Etter revisors vurdering vil det være riktig, slik kommunedirektøren har fortalt, å gjennomføre en evaluering av organisasjonen i løpet av det nærmeste året. I intervjuinformasjonen som revisor har fått, gikk det fram at det har vært noe misnøye med organisasjonsstrukturen, med tanke på plassering av ulike tjenester (helsestasjon, barnevern, kultur, for å nevne noen). Det kan være en god anledning for å gjøre vurderinger av dette i forbindelse med en evaluering.

En utfordring mot å få til en felles kultur i ledelse og administrative tjenester er likevel, slik revisor vurderer det, at kommunen har to kommunesentra og to rådhus. Det er ikke sikkert at fellesskapsfølelsen hadde vært bedre om alle hadde fått arbeidsplass i ett rådhus, men muligheten for dialog og samhandling på tvers i organisasjonen ville vært bedre. Samtidig er det viktig at digitale system muliggjør kontakt, som kan bøte på dette.

Fellesskapsfølelsen ser heller ikke ut til å være helt tilstede i strategisk ledergruppe. Flere har etterlyst felles verdigrunnlag og tydeligere retning på ledergruppas samarbeid. Det kan ha sammenheng med at de er lokalisert på hvert sitt sted, men det kan også ha sammenheng med at den er for stor, og at kommunedirektøren burde ha en arena hvor bare hennes øverste ledere (kommunedirektør og kommunalsjefer) møter.

### **3.4.2 Arbeidsgiverpolitikk**

I Namsoserkjøringa går det fram at den nye kommunen skal utvikle en god og helhetlig arbeidsgiverpolitikk som bidrar til å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere, samt styrke evnen til utvikling og nyskaping i den nye kommunen.

Her er det naturlig å først trekke fram arbeidsmiljøkartleggingen. Selv om flertallet har svart på den positive siden av skalaen, mener revisor at det er for stor andel som har svart nøytralt (hverken eller) eller på den negative siden av skalaen. Det gjelder spørsmål som generell tilfredshet med Nærøysund som arbeidsgiver, og sannsynlighet for at de jobber i Nærøysund kommune om fem år. Et stort flertall mener likevel at de selv bidrar positivt til arbeidsmiljøet. Tallene er på overordna nivå, og revisor tar forbehold om store skjevheter i resultatene mellom sektorer og enheter.

Det er satt i gang et arbeid med å utarbeide helhetlig arbeidsgiverpolitikk. Etter revisors vurdering er arbeidet organisert på en god involverende måte, men det kan se ut til at arbeidet har dradd ut i tid.

Det er ikke gjennomført helhetlig kompetansekartlegging i kommuneorganisasjonen, og det er heller ikke utarbeidet kompetanseplan for hele organisasjonen. Ved noen områder er kompetanseplaner grunnlag for bemanningsplaner og turnusoppsett.

### **3.4.3 System for internkontroll**

Det bør legges til rette for et velfungerende system for internkontroll med tilhørende opplæring og informasjon. Dette kriteriet er hentet fra heftet Kommunedirektørens internkontroll, KS.

Nærøysund kommune har tatt i bruk systemet Compilo. Etter revisors vurdering har kommunen et tilfredsstillende system på plass.

Etter revisors vurdering har det blitt gitt opplæring i systemet, i regi av HR-avdelingen (HMS-rådgiver). Opplæringen og oppmerksomheten har vært mest rettet mot avviksrapportering og oppfølging. Etter det revisor kan se, er rapportering og oppfølging variabel, spesielt med tanke på avvikshåndtering og tilbakemelding til melderer.

Når det gjelder rutiner og regelverk kan det se ut til at det gjenstår en del arbeid, f.eks. med arkivplan. Kommunen har kommet noe lenger for GDPR og HMS-system.

### **3.4.4 Etikk og varsling**

Det er ikke utarbeidet etiske retningslinjer for Nærøysund kommune, men dette arbeidet skjer i forbindelse med arbeidsgiverpolitikken.

Nærøysund kommune har varslingsrutiner, og det er HR-sjef og stabsleder som er varslingsmottak. Kommunen knytter til seg ekstern, juridisk kompetanse ved varslinger det er tvil rundt.

Nærøysund kommune har hatt forholdsvis mange varsler, de fleste interne, men det har også vært eksterne varsler. Revisor har ikke vurdert om de har vært håndtert riktig.

## 4 HØRING

En foreløpig rapport har vært sendt til uttalelse hos kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse er vedlagt rapporten i vedlegg 2.

Det ble gjennomført et kort videomøte med kommunedirektøren den 27.1., hvor det ble noen uklare formuleringer ble avklart. Revisor har gjort noen få, språklige omformuleringer uten at det har påvirket meningsinnholdet.

## 5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

I dette kapittelet oppsummerer vi funn og vurderinger i en konklusjon, og kommer med anbefalinger til kommunedirektøren på bakgrunn av det.

### 5.1 Konklusjon

Den ene problemstillingen som vi har belyst er om det er tilfredsstillende samhandling mellom politisk nivå og administrativt nivå?

Innledningen til ny, sammenslått kommune har hatt visse utfordringer. Nærøysund kommune er resultat av tvangssammenslåing av to kommuner. Tiden fram til den nye kommunen var satt i verk, var relativt kort, sammenlignet med de fleste andre kommunene som er sammenslått. Det har gjort noe av samhandlingen vanskeligere, blant annet å få økonomisk oversikt.

Saker til folkevalgte organ blir forsvarlig utredet, men sakene mangler bred vurdering av alternative løsninger og konsekvenser. Malene for saksutredning legger ikke direkte til rette for det. Selv om saksbehandlingssystemet legger opp til god kvalitetssikring, er det svakheter i kvalitetssikringen fra administrativ ledelse.

Vedtakene som blir fattet i politiske fora blir ofte mindre konkrete enn innstillingen fra administrasjonen. I slike tilfeller kan det være vanskelig å følge opp saker. Noen ferske ledere og saksbehandlere fanger i liten grad opp signal som kommer fram i den politiske debatten.

Det har vært en prosess i positiv retning når det gjelder dialogen og samhandlingen mellom politisk nivå og administrasjonen, og særlig mellom kommunedirektør og ordfører. Dialogen har til tider vært oppfattet som røff mellom dem.

Økonomiutvalgets arbeid og Telemarksforsknings har ikke hatt den nytteeffekten som var tenkt, ved at oppfølgingen ikke har blitt satt i system.

Den andre problemstillingen var om kommuneadministrasjonen fungerer på tvers av de to tidligere kommunene. Denne forvaltningsrevisjonen viser at det er et stykke å gå til ledere og ansatte har felles kommuneidentitet og praksis. Det er fortsatt mye «slik gjorde vi det her og slik gjorde vi det der». Det er positivt å bygge på det som var positivt i de to kommunene, men de bør ikke henge igjen i gamle praksiser for lenge. Når det gjelder tiltak for å skape vi-kultur, har det vært noen av dem, men ikke så mange som planlagt (blant annet på grunn av Covid-19).

Ledelsen på ulike nivå har ansvar for å legge til rette for tiltak som skaper fellesskapsfølelse blant ansatte. Forvaltningsrevisjonen viser at det har vært utfordringer knyttet til dette, og at

den strategiske ledelsen også strever med å finne felles retning og verdigrunnlag. Ved noen tjenesteområder har de lyktes bedre med dette, blant annet innenfor oppvekst.

Det er viktig at det settes av tid til selve prosessen med kulturbygging. Den daglige tjenesteproduksjonen har kanskje hindret dette i Nærøysund?

Revisor mener at det er positivt at tillitsvalgte (inklusive hovedverneombud) ønsker å se framover. Det har også vært positive prosesser i regi av HR-avdelingen, som har medført at tillitsvalgte føler seg mer involverte i den nye kommunen enn i de tidligere kommunene.

Nærøysund kommune har kommet i gang med arbeidsgiverpolitikk, hvor mange rutiner og retningslinjer (etiske retningslinjer) vil følge i kjølvannet.

Kommunen har et internkontrollsystem, som blant annet inneholder avvikssystem. Det er gjort mye arbeid for at ansatte skal ha kunnskap om hvordan avvik skal rapporteres, og hvordan de skal følges opp. I praksis fungerer ikke avviksrapporteringen helt slik den skal, og dialogen mellom den som skal følge opp og lukke avviket og den som rapportert avviket er ikke god nok.

## 5.2 Anbefalinger

På bakgrunn av vurderinger og konklusjoner, anbefaler vi kommunedirektøren å sørge for at:

- saksutredningen til politiske organ er balansert og beskriver ulike alternativer
- anbefalingene i rapporten fra Telemarksforskning blir vurdert og eventuelt fulgt opp
- det legges til rette for fellesskapsdannende tiltak på alle nivå i organisasjonen
- det bevisstheten om avviksrapportering og oppfølging styrkes

## KILDELISTE

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 'Lov Om Kommuner Og Fylkeskommuner (Kommuneloven)', 2018 <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>>

Lie, Kjetil, Audun Thorstensen, Ole Sverre Lund, Marit Kvernenes, and Anny Skaug, *Analyse Av Omstillingsbehov Og Menypakke Av Tiltak*, 2020

Stortinget, 'Dokument 8:2 S (2017-2018), Innst. 52 S (2017-2018)', 2017 <<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=69699>>

Stortinget, 'Prop. 96 S (2016-2017), Innst. 386 S (2016-2017) Endring i Kommunestrukturen', 2017 <<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=67738>>

Fra Vikna, Nærøysund og Nærøysund kommuner:

Saksutredninger og protokoller fra Fellesnemnda 2018 – 2019

Saksutredninger og protokoller i Nærøysund kommune 2020 – 2021

Budsjett og økonomiplaner for 2020 – 2025

Økonomirapporter 2020 og 2021

Andre styrende dokument

## VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

Problemstilling 1:

### **Forsvarlig utredet, fulgt opp og iverksatt uten ubegrunnet opphold,**

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

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

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

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

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

Kommunedirektørens ansvar etter siste ledd ble i forarbeidet underbygd slik:

Dersom for eksempel et benkeforslag blir vedtatt og det senere viser seg at vedtaket var i strid med lovkrav, vil kommunedirektøren måtte ta opp dette på nytt slik at det folkevalgte organet blir klar over den rettslige problemstillingen og dermed får anledning til å endre vedtaket. Hvorvidt dette innebærer en plikt eller rett til å utsette iverksettelsen av vedtaket, må avgjøres ut fra en konkret vurdering av vedtakets art, hvilke problemstillinger en utsettelse eventuelt medfører, hva slags og hvor alvorlig lovstrid det eventuelt er snakk om, og så videre. (NOU 2016:4 s. 90 )



**Følgende revisjonskriterier er utledet:**

- **Saker som legges frem for folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet.**
- **Vedtak som treffes av folkevalgte organer, skal iverksettes uten ugrunnet opphold**

Telemarksforskning utarbeidet på oppdrag fra Nærøysund kommune en rapport og en «menyliste» med mulige omstillings- og innsparingstiltak kommunen kunne bruke i det videre arbeidet. Da rapporten var til politisk behandling i kommunestyret 1.10.2020 vedtok de i sak 96/2020 følgende vedtak:

*«Kommunestyret tar informasjonen til orientering. Innspill fra kommunestyret blir oversendt til kommunedirektøren og tas med i det videre arbeidet i administrasjonen og økonomiutvalget»*

Ettersom hverken rapporten eller vedtaket legger noen føringer på kommunen på hvordan de skal benytte seg av rapporten, kan ikke revisor vurdere hvordan den bør brukes. Det ligger imidlertid en forventning i vedtaket om at rapporten skal tas med i det videre arbeidet. Etter revisors skjønne bør rapporten derfor være en del av grunnlaget i avgjørelser knyttet til omstilling og innsparing.

**Utlede revisjonskriterier for dette temaet er:**

**Kommunen bør henvise til anbefalingene fra Telemarksforskning i saksdokumenter knyttet til omstilling og innsparing.**

**Kommuneadministrasjonen skal ha gjort vurderinger om hvilke anbefalinger det er aktuelt å følge opp.**

Problemstilling 2: *Fungerer den nye kommuneadministrasjonen på tvers av de to tidligere kommunene?*

- Namsoserklæringen med Omstillingsdokument
- KommuneLOVEN, § 25-1
- KS Orden i eget hus
- KS Hefte om Arbeidsgiverpolitikk i sammenslåingskommuner
- KRD Bygg en ny kommune
- *Er det gjennomført prosesser for å få til en felles kultur?*

- Namsos-erklæringen: Punkt om oppfølging: Med en felles avklaring om senter spørsmålet er det vårt ønske at ansatte, ledere, politikere og omgivelsene nå kraftsamler seg for å jobbe i samme retning fram til 1.1.2020
- Omstillingsdokumentet – siste kulepunkt: Planlegge og gjennomføre organisasjonskulturelle og identitetsskapende tiltak for ansatte. Det skal planlegges tiltak og aktiviteter for kommunens ansatte før, under og etter sammenslåing. Ansatte må få mulighet til å medvirke i forslag til aktiviteter. Det vises til komité som Fellesnemnd skal settes ned.
- KMD: Å bygge en ny kommune: Når kommuner skal slås sammen, skal også ulike avdelinger slås sammen. Her må ledelsen og de ansatte være bevisste på dette, bruke tid til å bli kjent med hverandre og hverandres rutiner og kultur. Å ta med det beste fra begge eller flere kulturer kan være et godt mål. I byggingen av en ny kommune og organisasjon er det viktig at dette gjøres for alle ansatte, og ikke bare de som er mest direkte involvert i gjennomføringen av selve sammenslåingen.
- *Er det gjennomført kompetansekartlegging og oppfølging av denne?*
  - Omstillingsdokumentet: Nærøysund kommune skal være en attraktiv arbeidsgiver som gir utviklingsmuligheter for den enkelte arbeidstaker. Den nye kommunen skal utvikle en god og helhetlig arbeidsgiverpolitikk som bidrar til å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere, samt styrke evnen til utvikling og nyskaping i den nye kommunen. Viktige saker å jobbe med fremover i perioden 2018-2019: Tredje kulepunkt: Planlegge kapasitet og kompetanse i de ulike delene av tjenesteproduksjonen i Nærøysund kommune (bemanningsplaner og kompetanseplaner).
- Er det tilrettelagt for velfungerende system for
  - Internkontroll
    - KL § 25-1: 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.

KS: Orden i eget hus, kapittel 3.2: • Risikobasert: Grunnlag for innretning av internkontrollen , grunnlag for tiltak og kontrollaktiviteter, strategisk nivå og operativt nivå • Formalisering: Organisering, ansvar og roller, Dokumentasjon, rutiner og prosedyrer, Rapportering og aggregering • Kontrollaktiviteter: Gjennom daglig og faglig virksomhet, Planlagte stikkprøver og faste kontroller, Avvikshåndtering (se figur 4 i dokumentet)

- Dialog

AML: §§ 81 og 82: ) I virksomhet som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere skal arbeidsgiver informere om og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med arbeidstakernes tillitsvalgte.

Plikten til informasjon og drøfting etter § 8-1 omfatter:

- a) informasjon om den aktuelle og forventede utvikling av virksomhetens aktiviteter og økonomiske situasjon,
- b) informasjon om og drøfting av den aktuelle og forventede bemanningssituasjon i virksomheten, inkludert eventuelle innskrenkninger og de tiltak arbeidsgiver vurderer i den forbindelse,
- c) informasjon om og drøfting av beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold.

KS Hefte om arbeidsgiverpolitikk ved sammenslåingsprosesser:

Et suksesskriterium for å lykkes med store omstillingsprosesser er involvering av de tillitsvalgte så tidlig som mulig. I tillegg er det viktig å informere de ansatte direkte gjennom hele prosessen.

Egne planer for informasjon, kommunikasjon og medvirkning er gode verktøy. Det å tydeliggjøre og skape eierskap til mål og milepæler i sammenslåingsprosesser er viktig for å lykkes.

- Saksbehandling

KS: Hva er gjort for å sikre saksbehandlingsregler og delegering, organisering og arbeidsdeling, og ikke minst dokumentasjon

Betryggende og hensiktsmessig systematikk og rutiner for saksbehandlingen er en forutsetning for god forvaltningsskikk.

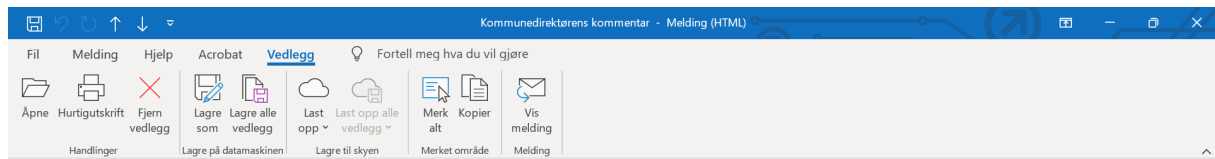
- Avvikshåndtering
- Etikk og varsling

KS: Den sektorovergripende internkontrollen er ment å bidra til styring og kontroll på områder som etikk, korrupsjon og misligheter, organisering, ansvar, myndighet og kompetanse.

Rutiner for varsling etter arbeidsmiljølov

Arbeidsmiljølov: Virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere, plikter å ha rutiner for intern varsling. Også virksomheter med færre ansatte skal ha slike rutiner dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

## VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



### Kommunedirektørens kommentar



Hege Sørli <Hege.Sorlie@naroyssund.kommune.no>  
Til Anna Ølnes

Svar Svar til alle Videre send

tor. 27.01.2022 10:36

Kommunedirektørens kommentar til revisjonsrapporten.docx  
14 KB

Her kommer min kommentar –og takk for godt samarbeid!

Med vennlig hilsen

Hege Sørli | Kommunedirektør



Nærøysund kommune

+ 47 90519691 | [www.naroyssund.kommune.no](http://www.naroyssund.kommune.no)

### Kommunedirektørens kommentar til revisjonsrapporten:

En forvaltningsmessig revisjon av tjenester, organisering og systemer vil alltid være viktig i en kommunes forbedringsarbeid. De vurderingene som er gjort i denne rapporten og anbefalinger vil i sum være nyttige innspill i det videre arbeidet med å bygge Nærøysund kommune.

Kommunedirektøren skal erkjenne at jeg ved bestilling av denne rapporten var noe tvilende til verdien av revisjonen med bakgrunn i at kommuneorganisasjonen enda er i en tidlig endringsfase etter sammenslåingen og at jeg mener at en slik gjennomgang med fordel kunne vært gjennomført etter noe lengre tid. Når det er sagt er gjennomgangen med de ulike som har blitt intervjuet grundig utført og gir noen betraktninger som det både er nyttig for kommunedirektøren som leder, for ledergruppen og for politisk nivå å ta i betraktning.

Det vises til forbedringsbehov knyttet til saksbehandling og utredning, og det er absolutt alltid et forbedringspotensial i det å utrede saker godt nok og oppstille ulike alternative løsninger og vedtak i en sak. Dette handler om at saksbehandlere bevisstgjøres og får god opplæring i hvordan en sak vurderes og presenteres.

Videre er det også fra politisk side etterlyst at administrasjonen blir dyktigere til å ta politiske signaler. Kommunedirektørens ansvar er å følge opp faktiske vedtak fra politiske utvalg, men det er åpenbart viktig at administrasjonen i oppfølging og forståelse av vedtak evner å forstå bakgrunnen for vedtakene og den sammenhengen de er satt i. Kommunedirektøren tar derfor denne meningsyttringen til etterretning og skal forsøke å bevisstgjøre organisasjonen til å enda bedre lytte til de politiske diskusjonene og ta de politiske signalene som gis i sammenheng med de politisk fatta vedtakene.

Kommunedirektøren kjenner seg igjen i at organisasjonen ikke har fått arbeidet godt nok med å bygge en felles organisasjonskultur i en ny kommune. Dette er i seg selv krevende for

alle nye og sammenslåtte kommuner, og koronasituasjonen har forsterket utfordringen betraktelig. Flere avdelinger og enheter har internt arbeidet godt med kulturbygging, mens det nok gjenstår å evne å bygge en felles kultur på tvers i hele organisasjonen. Dette må og bør ha et sterkere fokus de nærmeste to årene.

De kommende årene vil økonomi og innsparingseffekter få stort fokus, og det vil i den sammenheng bli uunngåelig å snu alle mulige steiner for å sikre en bærekraftig økonomisk utvikling, slik kommunestyret i sitt budsjettvedtak for 2022 er tydelige på. Derfor vil forslag fra Telemarkforskningsrapporten og øvrige tiltak diskutert i både økonomiutvalg og politiske fora for øvrig blir gjennomgått på nytt.

Kommunedirektøren er tilfreds med å registrere at tillitsvalgte gir gode tilbakemelding på at de opplever god involvering og at trepartssamarbeidet i Nærøysund fungerer tilfredsstillende. Dette vil være det viktigste utgangspunktet for å kunne forbedre og utvikle Nærøysund kommune videre, og ikke minst i en kommende periode med behov for en totalgjennomgang av økonomi og organisering.

Kommunedirektøren betrakter denne rapporten som et konstruktivt innspill i det videre arbeidet og vil ta med anbefalingene videre. Nærøysund kommune er på god vei, med dyktige ansatte og tillitsvalgte, og i et samspill med engasjerte politikere skal Nærøysund kommune fortsatt bli og være en trygg og god kommune å bo og leve i for våre innbyggere.

Takk til revisjonen for samarbeidet og god dialog i utarbeidelsen av denne forvaltningsrapporten.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no)