

Revisjonsrapport om sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse



Foto: Riksrevisjonen

Mottaker: Sametinget

Revisjonen er gjennomført i henhold til *lov om Riksrevisjonen* § 9 tredje ledd og *instruks om Riksrevisjonens virksomhet* § 9. Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 300/3000, internasjonale prinsipper og standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Innledning	6
2.1	Sametingets funksjon og organisering	6
2.2	Bakgrunn for revisjonen – vesentlighet og risiko	9
3	Revisjonens mål og problemstillinger	11
4	Metoder	12
4.1	Dokumentanalyse	12
4.2	Forespørsler	12
4.3	Dialog med sametingsrådet og intervjuer på ledernivå	12
4.4	Utforskende intervjuer	13
5	Revisjonskriterier	14
5.1.1	Sametingets vedtak og forutsetninger	14
5.1.2	Krav til rapportering i årsmeldingen	15
5.1.3	Overordnede krav til statlig styring	16
5.1.4	Gjennomføring av mål og resultatkrav	17
5.1.5	Styringsprosess og styringsdokumenter	17
6	Funn	19
6.1	Hvordan sametingsrådet operasjonaliserer målene i Sametingets vedtak	19
6.1.1	Sametingets oppgaver	19
6.1.2	Sametingsrådets organisering	19
6.1.3	Rutiner for forberedelse av plenumsvedtak i avdelingene	20
6.1.4	Sametingsrådets operasjonalisering av målene i Sametingets vedtak	21
6.1.5	Vurdering av problemstilling 1: Hvordan operasjonaliserer sametingsrådet målene i Sametingets vedtak?	22
6.2	Hvordan sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis bidrar til å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger	22
6.2.1	Økonomireglement for Sametinget	22
6.2.2	Sametingsrådets delegasjon av myndighet	23
6.2.3	Styringsdokumenter og styringspraksis i avdelingene	24
6.2.4	Gjennomføring av risikovurderinger	27
6.2.5	Vurdering av problemstilling 2: Hvordan bidrar sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis til å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger?	28
6.3	I hvilken grad sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis bidrar til relevant styringsinformasjon som grunnlag for å vurdere måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger	29
6.3.1	Måloppnåelse for tilskuddsordningene – arbeidet med rapporteringen til plenum	29

6.3.2	Utforming av rådets beretning om virksomheten og årsmelding til Sametingets plenum.....	30
6.3.3	Vurdering av problemstilling 3: I hvilken grad bidrar sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis til resultatrapportering som gir relevant styringsinformasjon som grunnlag for å vurdere måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger?	31
7	Konklusjoner	32
8	Anbefalinger	34

1 Sammendrag

Sametinget er det samiske folkets parlament i Norge og er et selvstendig folkevalgt organ. Gjennom Sametinget sikrer og utvikler samene som folk og urfolk sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Sametingsrådet står for den daglige utøvende politikken for Sametinget og forvalter Sametingets budsjett.

Målet med revisjonen er å vurdere om sametingsrådet har et styringssystem med rutiner og praksis som er hensiktsmessig for å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger.

Revisjonen har gjennom dokumentanalyse og intervjuer undersøkt hvordan sametingsrådet operasjonaliserer målene i Sametingets vedtak og hvordan sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis bidrar til å sikre måloppnåelse. Videre har revisjonen undersøkt i hvilken grad sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis bidrar til resultatrapportering som gir relevant styringsinformasjon som grunnlag for å vurdere måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger.

Revisjonen har følgende konklusjoner:

- Sametingsrådet har ikke et styringssystem med skriftlige rutiner som er hensiktsmessig for å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger. I praksis bidrar imidlertid både medarbeidere og ledere til oppgaveløsningen gjennom erfaringsbasert kunnskap og stort engasjement for Sametinget som parlament.
- Sametingsrådet benytter Sametingets vedtatte budsjett som virksomhetsplan for styring av administrasjonen. Målene Sametinget har vedtatt operasjonaliseres ikke på en systematisk måte. Gjennom rådets behandling av situasjonsnotater, prosjektplaner og behandling av tilskuddsregelverk operasjonaliseres målene fragmentert i ulike dokumenter.
- Styringssystemet er ikke i tråd med kravene i det statlige økonomiregelverket, fordi det framstår som uklart hvilke mål som er styrende for virksomheten. Fagavdelingene i Sametinget har i liten grad planer med mål og resultatkrav som konkretiserer avdelingenes og seksjonenes ansvar for gjennomføringen av virksomhetsplanen. Når målene er overordnede og arbeidet i avdelingene i stor grad utføres uten at det er nedfelt i skriftlige rutiner, er den enkeltes forståelse av målene avgjørende for måloppnåelse. Gjennomføring av målene blant de ansatte er preget av stor grad av erfaringsbasert kunnskap og stort engasjement for Sametinget som parlament. Sametingsrådet gjennomfører ikke systematiske risikovurderinger for å identifisere risikoer som kan true oppfyllelsen av mål og krav og gi grunnlag til å styre og prioritere ressursene.
- Sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis sikrer ikke resultatinformasjon som gir grunnlag for å vurdere om måloppnåelsen er i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger. Det foreligger ingen krav til innholdet i resultatrapporteringen. Det gjøres heller ikke vurderinger av måloppnåelse med utgangspunkt i målene i det årlige budsjettdokumentet. Arbeidet med rapportering gjennom rådets beretning og årsmeldingen er fragmentert. Relevant resultatrapportering fra tilskuddsmottakerne blir ikke analysert og benyttet som grunnlag for rapportering om måloppnåelse til Sametingets plenum.

Utkast til rapport ble lagt fram for administrasjonen i Sametinget ved brev av 7. februar 2019.

Administrasjonen har i brev av 19. mars 2019 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i endelig rapport.

2 Innledning

2.1 Sametingets funksjon og organisering

Den samiske folkegruppe har et eget landsomfattende urfolksorgan valgt av og blant samene, Sametinget.¹ Sametingets arbeidsområde er i henhold til sameloven alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe. Lovens formål er å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.² Sametingets høyeste organ er Sametingets plenum.³

«Med den politiske organiseringen med sametingsrådet og et plenum med fagkomiteer er saksgangen i Sametinget slik at sametingsrådet fremmer saker for plenum i form av et saksframlegg med forslag til innstilling, plenumsledelsen fordeler sakene på fagkomiteene, som fremmer innstilling til plenum, og plenum behandler og fatter vedtak i saker. Dette innebærer at det egentlig er tre saksbehandlingsnivåer og typer dokumenter og vedtak man må ha oversikt over for fullt ut forstå hva Sametinget mener og har vedtatt.»⁴

Sametingsrådet står for den daglige utøvende politikken for Sametinget og forvalter Sametingets budsjett.⁵

«Selv om Sametinget kan sies å være én institusjon, er det likevel en institusjon med flere organer. Hvor mange organer det til enhver tid er i Sametinget, er et resultat av hvordan Sametinget har valgt å organisere seg. Dette følger også av sameloven § 2-12, som sier at Sametinget kan opprette styrer, råd eller utvalg som Sametinget finner hensiktsmessig. Lovens system innebærer derfor at de organene Sametingets plenum etablerer, er egne organer i forhold til plenum (Boe 2008). I dag består Sametinget av to organer, som er Sametingets plenum og sametingsrådet.»⁶

Økonomi- og virksomhetsstyringen i Sametinget skal følge det statlige økonomiregelverkets bestemmelser, og Sametinget skal for øvrig følge gjeldende lovverk, forskrifter, reglementer, retningslinjer, instruksjoner og budsjett.⁷

Sametingsrådet har fastsatt økonomireglement for Sametinget, som skal sikre en etisk og effektiv forvaltning av Sametingets verdier i tråd med Sametingets vedtatte planer og målsetninger.⁸

¹ *Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold* (sameloven).

² Sameloven § 1-1.

³ Sametingets grunnregler § 1.

⁴ Torvald Falch og Per Selle. Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk. Oslo: Gyldendal 2018, s. 89.

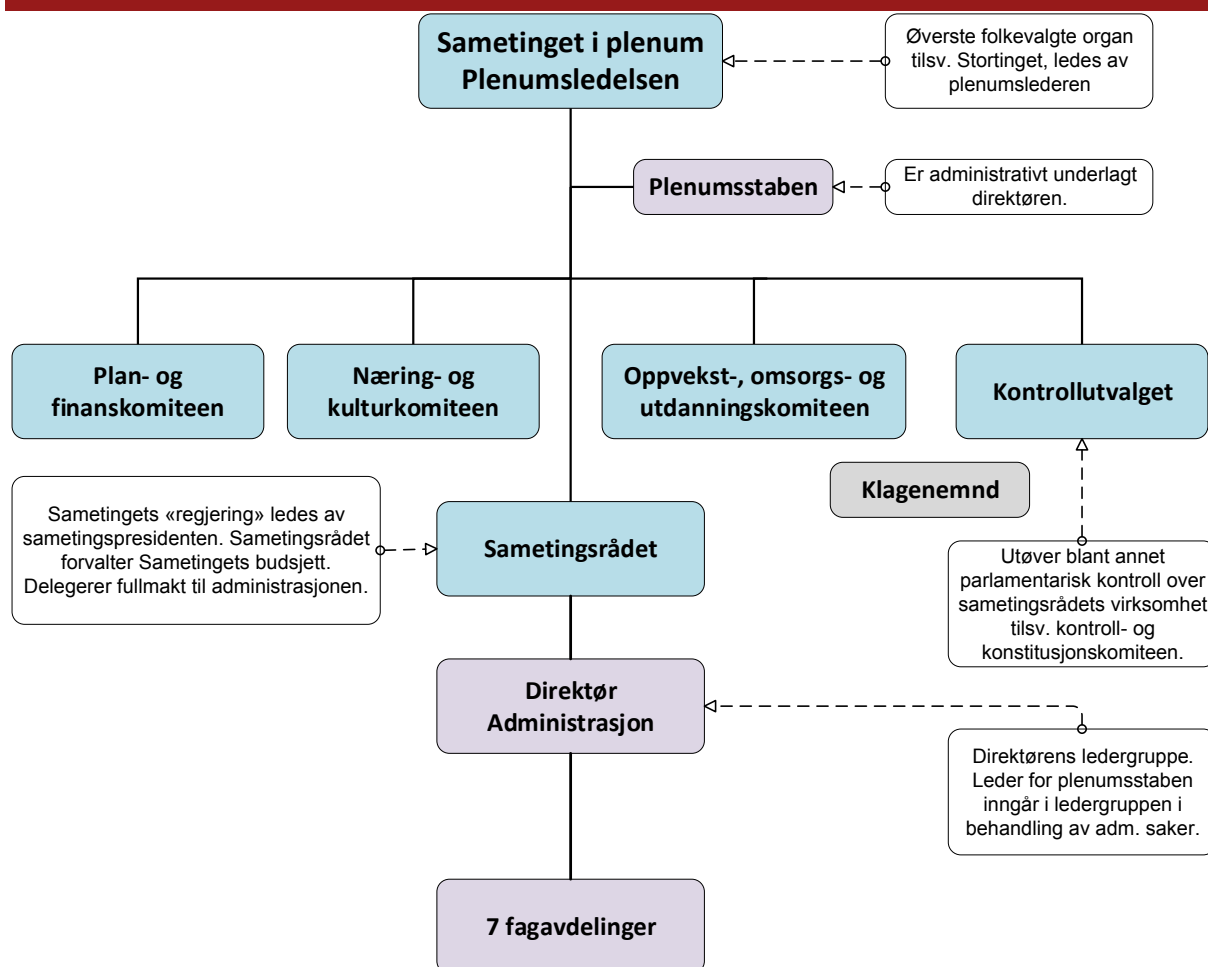
⁵ Sametingets forretningsorden § 12.

⁶ Torvald Falch og Per Selle. Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk. Oslo: Gyldendal 2018, s. 73.

⁷ Reglement for Sametingets økonomiforvaltning fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 26.09.2017.

⁸ Økonomireglement for Sametinget fastsatt av sametingsrådet 23.03.2018.

Figur 1 Sametingets organisering



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 1 viser hvordan Sametinget er organisert. Figuren viser det politiske og administrative nivået. Det politiske nivået er markert i blått.

Sametinget er organisert i et politisk og et administrativt nivå. Det politiske nivået består av Sametinget i plenum, som er Sametingets høyeste organ og myndighet. Det velges 39 representanter for fire år om gangen gjennom sametingsvalg.⁹ Plenum behandler og vedtar det årlige budsjettet og Sametingets årsmelding. Videre gir plenum merknader til sametingsrådets beretning om virksomheten og fatter vedtak i andre saker som blant annet gjelder meldinger på ulike politikkområder.¹⁰

I tillegg består det politiske nivået av plenumsledelsen og komiteer og utvalg utgått fra plenum, samt sametingsrådet.¹¹ Plenumsledelsen utarbeider saksliste, innkaller til og leder Sametingets plenums møter etter reglene i Sametingets arbeidsorden.¹² Plenumsledelsen sørger for at det føres protokoll fra forhandlingene i plenum og underskriver protokollen for hvert møte.¹³

Plenumsstabens ansvar og oppgaver er å ivareta den parlamentariske virksomheten på Sametinget, inkludert saksbehandling for møtelederskapet og planlegging av komité møter. I tillegg har staben ansvar for forvaltning av Sametingets valgmanntall, ansvaret for planleggingen og gjennomføringen av

⁹ Sameloven § 2-4.

¹⁰ Sametingets forretningsorden § 12.

¹¹ Sametingets forretningsorden § 8.

¹² Sametingets forretningsorden § 9.

¹³ Sametingets forretningsorden § 28.

sametingsvalg og åpningen av nytt Sameting, saksbehandlingen av klagesaker som sametingsrådet oversender til Sametingets klagenemnd for tilskuddssaker, og sekretæroppgaver for Sametingets kontrollutvalg.¹⁴ Plenumsstaben ledes av stabsleder under instruksjon av Sametingets plenumsleder, men er administrativt underlagt direktøren.

Sametinget velger av og blant sine representanter en president og en plenumsledelse.¹⁵ Sametinget fastsetter den øvrige organiseringen i sin forretningsorden. I henhold til forretningsordenen¹⁶ velger plenum blant sine representanter en president som er leder for sametingsrådet. Presidenten utnevner blant representantene fire medlemmer til sametingsrådet og orienterer plenum om utnevningen. Presidenten og de fire representantene som blir utnevnt til medlemmer i sametingsrådet, trer ut av plenum og vararepresentantene tar sete som representanter.

Sametingsrådet forvalter Sametingets budsjett og må derfor ivareta det ansvaret et departement har i henhold til økonomiregelverket, når Sametingets budsjettvedtak skal settes i verk. Sametinget i plenum (parlamentet), sametingsrådet (som står for den utøvende politikken) og forvaltningen/administrasjonen er samlet i én organisasjon og avlegger ett regnskap.

Sametingets president og Sametingets plenumsledelse kan gi Sametingets direktør fullmakt til å ha ansvar for oppfølging av Sametingets økonomireglement og utøvelsen av økonomiforvaltningen. Direktøren kan gi delegasjonsfullmakt til avdelingene ved avdelingsdirektører. De kan gi videre fullmakt til sine ledere og andre. Avdelingene har ansvar for oppfølging av budsjett som er tillagt dem.¹⁷

Administrasjonen¹⁸ er sametingsrådets gjennomførende organ. Hovedadministrasjonen ligger i Karasjok, og det er totalt åtte kontorsteder i Finnmark, Troms, Nordland og Trøndelag.

Administrasjonen ledes av en direktør, er inndelt i sju fagavdelinger og har ca. 140 årsverk.

Fagavdelingene utfører saksbehandling og yter tjenester til både politiske myndigheter og til publikum.

Administrasjonen har blant annet disse rollene:

- parlamentsforvaltning for Sametinget
- forberede forvaltningssaker for sametingsrådet og Sametinget i plenum
- politisk sekretariat for sametingsrådet
- saksbehandling av tilskudd
- forvaltningsorgan for kulturminneloven og opplæringsloven

I tillegg til fagavdelingene, som har ansvaret for politikkutvikling og forvaltningsoppgaver innenfor de ulike virkemiddelområdene i budsjettet, har Sametinget følgende administrative enheter:

- direktørens stab
- avdeling for administrasjon
- avdeling for kommunikasjon

Administrasjonsavdelingen har det overordnede ansvaret for Sametingets budsjett, årsmelding, meldingsarbeid, regelverk for tilskudd samt digitalisering i Sametinget. Avdelingen har også det overordnede ansvaret for innkjøp og drift av maskinvare og programvare for administrasjonen og politikere, forvaltning av arkiv, personalpolitikk og personaloppfølging, administrering av lønnssystem, regnskapssystem og innkjøp, drift av Sametingsbygget, internkontroll og sikkerhet.¹⁹

Avdeling for kommunikasjon har ansvaret for informasjons- og kommunikasjonsvirksomheten i Sametinget, den praktiske møtetilretteleggingen i sametingsrådet og drift av Sametingets bibliotek.

¹⁴ Sametingets budsjett 2018.

¹⁵ *Sametingets grunnregler* § 1.

¹⁶ *Sametingets forretningsorden* § 11.

¹⁷ *Økonomireglement for Sametinget* fastsatt av sametingsrådet 23.03.2018.

¹⁸ *Sametingets forretningsorden* § 33.

¹⁹ Sametingets budsjett 2018.

Figur 2 Organisering av Sametingets administrasjon



Kilde: Sametingets budsjett 2018 vedtatt 7. desember 2017

Figur 2 illustrerer hvilke avdelinger Sametingets administrasjon har, og hvilke seksjoner som ligger under avdelingene.

2.2 Bakgrunn for revisjonen – vesentlighet og risiko

Samelovens formål er «å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv». ²⁰ Bevilgningene som Sametinget forvalter, er særlig viktige med tanke på dette formålet fordi dette er midler den samiske befolkningen selv forvalter for å ivareta sitt særegne språk, sin kultur og sitt næringsliv. Sametinget har en særskilt stilling som urbefolkningens folkevalgte organ. At den samiske befolkningen og storsamfunnet har tillit til Sametinget, er viktig for Sametingets legitimitet.

Riksrevisjonen reviderte Sametingets tilskuddsforvaltning i 2016 og 2017. Revisjonene viste svakheter i sametingsrådets utforming av tilskuddsregelverk, der utydelig sammenheng mellom mål, kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav i regelverkene gjør at ordningene ikke er innrettet på en slik måte at Sametingets mål er førende gjennom hele tilskuddsforvaltningen. Dermed blir informasjonen om måloppnåelse som sametingsrådet rapporterer til Sametinget i plenum, ikke alltid treffende for det opprinnelige målet. Sametinget har utarbeidet en oppfølgingsplan for revisjonene som ble utført i 2016 og 2017 og satt i gang tiltak. ²¹

²⁰ Lov om Sametinget og andre samiske forhold § 1-1 Lovens formål.

²¹ Brev fra Sametinget av 19. mars 2019.

Et styringssystem som sikrer at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, er en sentral forutsetning for rapportering om måloppnåelse. Sametinget er en relativt ung institusjon som fungerer både som bevilgende og som utøvende myndighet, i tillegg til at institusjonen har administrative oppgaver. Alt foregår innenfor en liten, men kompleks organisasjon. For å ivareta alle Sametingets funksjoner er et godt styringssystem for måloppnåelse særlig viktig.

Økonomiske virkemidler

I 2018 utgjør bevilgninger over statsbudsjettet til samiske formål ca. 993 millioner kroner.²² Av dette utgjør bevilgning til Sametinget litt over 485 millioner kroner.²³ Sametinget mottok bevilgninger i 2018 fra seks departementer. Kommunal- og moderniseringsdepartementet gir Sametinget fullmakt til å disponere utgifts- og inntektsbevilgninger, jf. tildelingsbrevet for 2018. Sametinget fordeler bevilgningene etter egne prioriteringer, men i tråd med føringene som er lagt i Stortingets budsjettvedtak og innstillinger.²⁴

Sametingets økonomiske virkemidler omfatter direkte tilskudd til organisasjoner og institusjoner, ulike søkerbaserte tilskuddsordninger, avtaler, prosjekter, konferanser og evalueringer. For 2018 utgjør bevilgningene totalt ca. 318 millioner kroner. De økonomiske virkemidlene er fordelt på ti virkemiddelområder: språk, kunnskap, arealer, miljø og klima, næringer, kultur, kulturminnevern, helse og sosial, urfolksrettigheter, internasjonalt samarbeid og likestilling. Det er budsjettet med ca. 166 millioner kroner til administrative og politiske driftskostnader.²⁵

²² *Bevilgninger til samiske formål i statsbudsjettet 2018*. Publikasjon utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

²³ Sametingets budsjett 2018.

²⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, tildelingsbrev 2018 – Sametinget, 9. januar 2018.

²⁵ Sametingets budsjett 2018.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å vurdere om sametingsrådet har et styringssystem med rutiner og praksis som er hensiktsmessig for å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger.

Revisjonen er gjennomført med utgangspunkt i tre problemstillinger:

- 1 Hvordan operasjonaliserer sametingsrådet målene i Sametingets vedtak?
- 2 Hvordan bidrar sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis til å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger?
- 3 I hvilken grad bidrar sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis til resultatrapportering som gir relevant styringsinformasjon som grunnlag for å vurdere måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger?

4 Metoder

For å belyse problemstillingene i undersøkelsen er det gjennomført dokumentanalyse, forespørsler til Sametinget²⁶, dialog med sametingsrådet, intervjuer med direktøren og avdelingsledere i Sametingets administrasjon og intervjuer med medarbeidere og fagledere i to utvalgte avdelinger²⁷.

4.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er benyttet for å belyse alle de tre problemstillingene. For å belyse hvordan sametingsrådets styringssystem sikrer måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger, er relevante styringsdokumenter gjennomgått og analysert. Dette omfatter blant annet

- Sametingets budsjett 2018²⁸
- Sametingets forretningsorden²⁹
- økonomireglement for Sametinget³⁰
- fullmakt til administrasjonen i tilskuddssaker³¹
- sametingsrådets beretning om virksomheten³²
- sametingsrådets møteprotokoller³³
- strategi- og virksomhetsplan for administrasjonsavdelingen 2018³⁴
- avdelingsplan for språkavdelingen³⁵
- seksjonsplaner for seksjonene i oppvekst- og opplæringsavdelingen³⁶
- arbeidsoppgaver til avdelingene³⁷

4.2 Forespørsler

I forbindelse med innhenting av dokumenter har revisjonen sendt forespørsler til en kontaktperson i Sametingets administrasjon via e-post for oppklaringer og utdypinger om hvilken status dokumentene har som styringsdokumenter.

4.3 Dialog med sametingsrådet og intervjuer på ledernivå

I møte med sametingsrådet 23. august 2018 ble revisjonen presentert. Tema som ble belyst, var blant annet styringssystemet i Sametinget og styringsdokumentenes status, slik at revisjonen kunne få forståelse av innholdet i Sametingets vedtak og forutsetninger. Direktøren for Sametingets administrasjon og lederen for administrasjonsavdelingen deltok i møtet.

I intervju med administrasjonen i Sametinget 24. august 2018 deltok direktøren for Sametinget, lederne for administrasjonsavdelingen, språkavdelingen og oppvekst- og opplæringsavdelingen og dessuten medarbeidere fra ulike seksjoner i administrasjonsavdelingen. Referatet fra intervjuet er verifisert. Når det vises til dette intervjuet i rapporten, vil «intervju med administrasjonen i Sametinget» være nevnt i en fotnote eller i den løpende teksten.

For å belyse styringsprosessen i og mellom avdelinger er det gjennomført intervjuer med avdelingsdirektørene for språkavdelingen, oppvekst- og opplæringsavdelingen,

²⁶ Gjennom revisjonen er det hentet inn planer for avdelinger og seksjoner og andre dokumenter som ikke er tilgjengelig på Sametingets nettside.

²⁷ Språkavdelingen og oppvekst- og opplæringsavdelingen.

²⁸ Sametingets budsjett 2018. Vedtatt i Sametinget 7. desember 2017.

²⁹ *Sametingets forretningsorden*. Vedtatt i Sametinget 29.05.1990, sist endret 01.06.2017.

³⁰ *Økonomireglement for Sametinget* fastsatt av sametingsrådet 23.03.2018.

³¹ Vedtak SR 221/17.

³² *Sametingsrådets beretning om virksomheten*, noen utvalgte beretninger fra 2018.

³³ Det er slått opp i møteprotokoller som er publisert på Sametingets nettside.

³⁴ Strategi- og virksomhetsplan HAL 2018. Sist oppdatert 18.04.2018.

³⁵ Oppfølging av budsjett 2018 og andre oppgaver. Sametingets språkavdeling.

³⁶ Arbeidsplan for seksjonene for barnehage, grunnopplæring og høyere utdanning og forskning.

³⁷ Udatert internt dokument utarbeidet av ledergruppen i Sametinget som inneholder en oversikt over avdelingenes ansvarsområder.

administrasjonsavdelingen og kommunikasjonsavdelingen. Referatene fra disse intervjuene er verifisert.

4.4 Utforskende intervjuer

For å kunne beskrive styringssystemet gjennom rutiner og praksis er det gjennomført utforskende intervjuer³⁸ blant medarbeidere og fagledere i to utvalgte avdelinger. Målet med intervjuene har vært at intervjuobjektene, ut fra ulik plassering i organisasjonen, samlet sett gir et bilde av styringspraksis, utfordringer og muligheter i styringen. Revisjonsbeviset i disse intervjuene er ikke det enkelte intervju, men identifiserte mønstre på tvers av intervjuene. Mønstre på tvers av intervjuene er identifisert gjennom analyse i analyseverktøyet NVivo, der det er lagt vekt på hvilke kjennetegn ved styringen som framheves i intervjuene på tvers av avdelinger og seksjoner.

De utforskende intervjuene er gjennomført i språkavdelingen og oppvekst- og opplæringsavdelingen. Språkavdelingen har ansvaret for språkpolitikk og språkforvaltning, mens oppvekst- og opplæringsavdelingen har ansvaret for barnehage, grunnopplæring og høyere utdanning. Avdelingene er valgt ut fordi samisk språk og opplæring er nødvendig for at den samiske befolkningen skal kunne sikre og utvikle språket sitt, kulturen sin og samfunnslivet sitt. Avdelingene er også valgt ut fordi sammenhengen mellom samisk språkutvikling og opplæring i samisk er tett, og et samarbeid mellom disse avdelingene er nødvendig for å gjennomføre sentrale prioriteringer for Sametinget i 2018.³⁹

³⁸ Utforskende intervjuer gir nyansert og mer dyptgående kunnskap om lederes og medarbeideres oppfatninger, opplevelser og holdninger. Det benyttes som verktøy der det er ønskelig å få fram lederes og medarbeideres oppfatninger fra deres eget perspektiv og med deres egne ord.

³⁹ Sametingets budsjett 2018, punkt 2 hovedinnhold: «I 2018 ønsker Sametinget å satse på styrking og utvikling av de samiske språkene.»

5 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet fra sameloven, Sametingets vedtak og forutsetninger, blant annet Sametingets grunnregler⁴⁰, forretningsorden, Sametingets budsjettvedtak, reglement for Sametingets økonomiforvaltning fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Stortingets bevilgningsreglement, regelverket for økonomistyring i staten og Direktoratet for økonomistyrings veileder i internkontroll.⁴¹

5.1.1 Sametingets vedtak og forutsetninger

Sametingsrådet har ansvar for å forberede og gjennomføre Sametingets vedtak, altså de vedtakene som fattes av Sametinget i plenum. I forberedelsen av Sametingets vedtak utformer rådet forslag til budsjett, meldinger, handlingsplaner og andre vedtak som forberedelse til behandlingen i Sametinget i plenum. I gjennomføringen av Sametingets vedtak har sametingsrådet ansvar for å forvalte Sametingets budsjett og styre virksomheten i tråd med kravene i det statlige økonomiregelverket for å oppnå de målene og kravene som er vedtatt i Sametingets plenum. Sametingets administrasjon er sametingsrådets redskap i forberedelsen og gjennomføringen av Sametingets vedtak.

Ved oppstart av revisjonen har det vært dialog mellom Riksrevisjonen og sametingsrådet og administrasjonen om forståelsen av innholdet i Sametingets vedtak og forutsetninger.⁴² Det har vært behov for å klargjøre hva som inngår i forberedelsen av Sametingets vedtak, og hva som inngår i gjennomføringen.

Sametingsrådet skal i henhold til Sametingets forretningsorden fremme følgende saker for plenum:

- a) Sametingets årlige budsjett. Plenum behandler innstillingen fra fagkomiteen og gjør vedtak i saken.
- b) Sametingets årsmelding. Plenum behandler innstillingen fra fagkomiteen og gjør vedtak i saken.
- c) Sametingets beretning om virksomheten. Plenum viser sitt syn på beretningen gjennom merknader.⁴³

I tillegg kan sametingsrådet fremme ulike type saker for plenum, for eksempel meldinger på forskjellige politikkområder. Plenum behandler innstillingene fra fagkomiteene og gjør vedtak i sakene.⁴⁴

Følgende dokumenter, etter behandling i plenum, gir uttrykk for Sametingets vedtak og forutsetninger:

- Sametingets årlige budsjett
- Sametingets årsmelding
- merknader til sametingsrådets beretning
- vedtak om forskrifter og retningslinjer i henhold til lov om Sametinget
- meldinger på ulike politikkområder
- vedtak i enkeltsaker
- handlingsplaner
- strategidokumenter

Sametingsrådet, som står for den daglige utøvende politikken i Sametinget, har ansvar for å gjennomføre Sametingets vedtak og forutsetninger. Dette kan sammenlignes med måten regjeringen

⁴⁰ Sametinget har vedtatt en arbeidsorden som består av forretningsorden og grunnregler. Grunnreglene er sist endret 02.12.2009. Sametingets grunnregler er den høyeste rettskilden i Sametinget og inneholder blant annet grunnleggende regler om styringsformen, og gir hjemmel til å fastsette forretningsorden.

⁴¹ Direktoratet for økonomistyring: *Veileder i internkontroll*, april 2013.

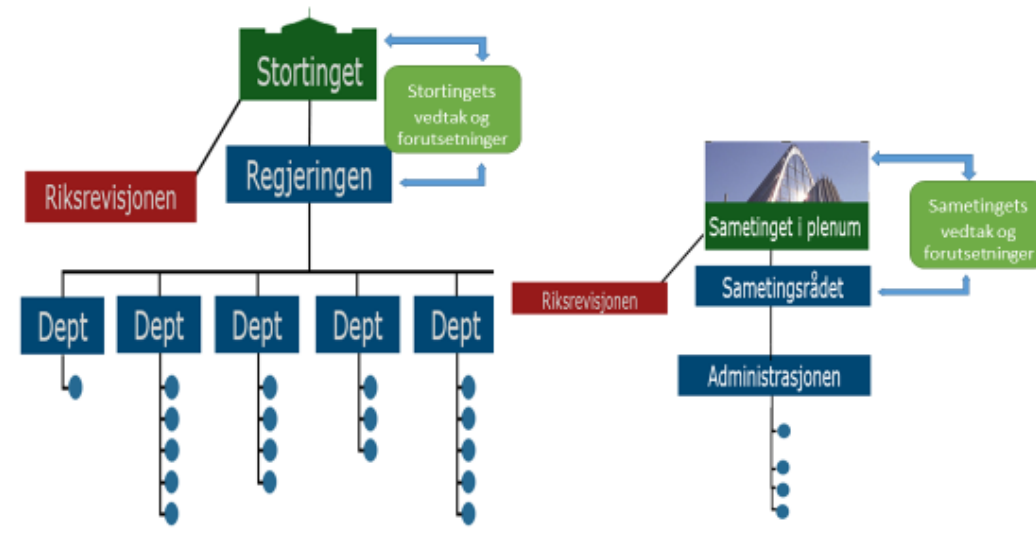
⁴² Møte med sametingsrådet 23.08.2018 og intervju med administrasjonen i Sametinget 24.08.2018.

⁴³ *Sametingets forretningsorden* § 12 bokstav a) til c).

⁴⁴ *Sametingets forretningsorden* § 12 bokstav f).

og departementene gjennomfører Stortingets vedtak og forutsetninger på. Figuren nedenfor illustrerer dette:

Figur 3 Illustrasjon av sametingsrådets rolle sammenlignet med regjeringens rolle ved gjennomføring av vedtak



Kilde: Riksrevisjonen

5.1.2 Krav til rapportering i årsmeldingen

Budsjettet vedtas av Sametingets plenum hver høst, på grunnlag av sametingsrådets forslag, innstilling fra Sametingets plan- og finanskomiteé og påfølgende plenumsbehandling. I budsjettet fordeles Sametingets midler mellom de formålene Sametinget ønsker å tilgodese. Sametingets årsmelding legges fram på våren. Den behandles i fagkomiteen, og plenum behandler innstillingen og fatter vedtak i saken.⁴⁵

Stortinget har i *bevilgningsreglementet* gitt bestemmelser om hvilke opplysninger departementenes budsjettforslag skal inneholde når statsbudsjettet legges fram for Stortinget. Ifølge bevilgningsreglementet § 9 skal det redegjøres for innholdet i og begrunnelsen for bevilgningsforslag, og de resultatene man ønsker å oppnå, skal beskrives. Opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår skal legges fram sammen med annen regnskapsinformasjon som er av betydning for vurderingen av bevilgningsforslagene.

Sametinget har gjennom sin forretningsorden⁴⁶ gitt regler for hvilke saker sametingsrådet skal fremme for plenum. Dette er det årlige budsjettet, årsmeldingen og sametingsrådets beretning om virksomheten. Sametinget har ikke gitt egne regler for hvilke opplysninger Sametingets årsmelding skal inneholde. Revisjonen legger til grunn at Sametinget har behov for tilsvarende informasjon som Stortinget. Dette harmonerer med mål- og resultatstyringens ordinære prinsipper om rapportering, som er nedfelt i økonomireglementet § 9, jf. omtale nedenfor. Det betyr at Sametingets plenum

⁴⁵ Sametingets forretningsorden § 12 bokstav b).

⁴⁶ Sametingets forretningsorden § 12 bokstav a) til c).

gjennom årsmeldingen skal få informasjon om resultatene av de målene som ble vedtatt i foregående års budsjett.

Det følger videre av økonomireglementet § 9 at alle virksomheter skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet for å sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte.

Reglementets § 11 henviser til bevilgningsreglementet § 9 andre ledd og sier at hvert departement skal gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde.

Veilederen⁴⁷ beskriver også kravene til pålitelig rapportering. Pålitelig rapportering betyr at informasjon som formidles internt og eksternt, skal være korrekt, rettidig og i samsvar med de kravene som er stilt. Som et ledd i virksomhetens interne styring vil virksomhetsledelsen ha fastsatt interne rapporteringskrav for ulike nivåer og enheter. Dette innebærer at sametingsrådet må ha fastsatt interne rapporteringskrav for å rapportere om hvorvidt målene i det årlige budsjettdokumentet er nådd.

5.1.3 Overordnede krav til statlig styring

Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten med rundskriv fra Finansdepartementet gjelder i sin helhet for Sametinget. Dette følger av *reglement for Sametingets økonomiforvaltning* fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 30. juni 2014 i henhold til sameloven § 2-1 tredje ledd. *Reglement for Sametingets økonomiforvaltning* er oppdatert 26. september 2017.

*Reglement for økonomistyring i staten*⁴⁸ (reglementet) har som formål å sikre at

- a) statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger
- b) fastsatte mål og resultatkrav oppnås
- c) statlige midler brukes effektivt
- d) statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte

Dette regelverket gjelder tilsvarende for Sametinget og skal bidra til at Sametingets vedtak og forutsetninger oppnås gjennom sametingsrådets forvaltning. Et departements ansvar for underliggende virksomheter, slik det går fram i økonomiregelverket for staten, vil gjelde på samme måte for sametingsrådet som utøvende organ for Sametinget.

Reglementet har bestemmelser om grunnleggende styringsprinsipper i § 4:

Alle virksomheter skal:

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, inkludert krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. tredje ledd og bestemmelsene punkt 2.3.1.

Kravene til sametingsrådets styring, oppfølging og kontroll må tolkes ut fra virksomhetens egenart som politisk styrt forvaltningsorgan for et urfolksparlament. Det innebærer blant annet at sametingsrådet må ha løpende oversikt over plenums vedtak og operasjonalisere disse gjennom mål og resultatkrav til administrasjonen. Sametingsrådet må også ha en formening om hva som er

⁴⁷ Direktoratet for økonomistyring. «Veileder i internkontroll», april 2013.

⁴⁸ *Reglement for økonomistyring i staten* § 1.

virksomhetens vesentlige aktiviteter, hvilken risiko som kan true oppfyllelsen av dem, og beslutte hvilke områder og prosesser som har høyest prioritet.

5.1.4 Gjennomføring av mål og resultatkrav

Virksomhetslederen har det overordnede ansvaret for virksomhetens måloppnåelse, resultater og internkontroll. For å ivareta dette ansvaret må virksomhetslederen delegere oppgaver og myndighet og gi resultatansvar til ledere på lavere nivåer.⁴⁹ Oversikt over mål og oppgaver er forutsetningen for et styringssystem for måloppnåelse og effektiv drift.

Sametingets administrasjon utøver sin forvaltning på delegert myndighet fra sametingsrådet.⁵⁰ Administrasjonen skal forvalte de vedtakene som er fattet av sametingsrådet, og følge rådets regelverk og instruksjer.

Kapittel 2 i *bestemmelser om økonomistyring i staten* (bestemmelsene) omhandler virksomhetens interne styring, inkludert krav til myndighets- og ansvarsstrukturer, styringsprosesser, intern kontroll og kontroll av transaksjoner.

Punkt 2.2 om myndighet og ansvar regulerer ansvaret til virksomhetens ledelse. Den har ansvaret for å fastsette mål og resultatkrav og foreta prioriteringer med ettårig og flerårig perspektiv innenfor eget ansvarsområde, jf. punkt 2.2 bokstav b. Videre har ledelsen ansvaret for å definere myndighet og ansvar og fastsette instruksjer innenfor eget ansvarsområde for å sikre oppfyllelse av reglementet og bestemmelsene, herunder ansvarsforhold mellom virksomhetslederen og øvrig ledelse.⁵¹

De målene og kravene som gjelder for virksomheten som helhet, må i nødvendig grad operasjonaliseres og konkretiseres til mål og krav på lavere nivåer – for eksempel i ulike avdelinger, seksjoner og prosesser. På tilsvarende måte som på virksomhetsnivå vil det være naturlig at ledere på lavere nivåer årlig gjennomgår og oppdaterer mål og krav for eget ansvarsområde.⁵²

Dette innebærer at sametingsrådet, som øverste ledelse for forvaltningsorganet Sametinget, skal konkretisere mål og krav i Sametingets vedtak som grunnlag for styringen i administrasjonen. Tilsvarende har direktøren et ansvar overfor sametingsrådet for videre konkretisering av mål og krav i organisasjonen.

5.1.5 Styringsprosess og styringsdokumenter

Punkt 2.3 om styringsprosessen inneholder bestemmelser om planlegging med planer som skal dokumenteres med interne styringsdokumenter, gjennomføring og oppfølging av mål og resultatkrav og rapportering.

I henhold til § 14 i reglementet skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll, for å sikre at:

- a) beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn
- b) måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- c) ressursbruken er effektiv
- d) regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig
- e) virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte
- f) økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler

⁴⁹ Direktoratet for økonomistyring; *veileder i internkontroll*, april 2013.

⁵⁰ *Økonomireglement for Sametinget* fastsatt av sametingsrådet 23.03.2018.

⁵¹ *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 2.2 bokstav b) og d).

⁵² Direktoratet for økonomistyring; *veileder i internkontroll*, april 2013.

g) misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes

Punkt 2.4 inneholder generelle krav til intern kontroll. Alle virksomheter skal etablere intern kontroll. Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Intern kontroll skal primært være innebygd i virksomhetens interne styring.

God internkontroll støtter opp under styringen og bidrar til at virksomhetens mål og krav blir oppfylt. Veilederen i internkontroll⁵³ gir gjennom en generell tilnærming råd og støtte til hvordan virksomheten kan innrette seg etter økonomiregelverkets krav til internkontroll, og bygger samtidig på COSOs tilnærming og definisjon av internkontroll. I veilederen listes det opp sju kjennetegn på effektiv internkontroll som virksomheter bør tilstrebe å oppnå. Ambisjonsnivået med hensyn til det enkelte kjennetegn vil variere med virksomhetens risiko, vesentlighet og egenart. Gjennom å drøfte og ta stilling til i hvilken grad virksomhetens internkontroll bør preges av disse kjennetegnene, vil virksomheten ha et grunnlag for å sette ambisjonsnivået for internkontrollen.

Kjennetegn på effektiv internkontroll er at den er

- ledelsesforankret
- tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet
- tydelig når det gjelder ansvar, myndighet og roller
- integrert i virksomhetens styring, prosesser og aktiviteter
- formalisert og dokumentert, kommunisert og tilgjengeliggjort
- etterlevd og systematisk fulgt opp
- enhetlig og helhetlig

Risikovurdering innebærer å identifisere risikoer som kan true oppfyllelsen av virksomhetens mål og krav. Med bakgrunn i mål og krav kan virksomheten beslutte hvilke områder og prosesser som bør ha høyest prioritet.⁵⁴

Revisjonen legger til grunn at Sametinget har etablert tilstrekkelig internkontroll for å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger. Dette innebærer blant annet at i utøvelsen av styringsfunksjonen skal sametingsrådet dokumentere planene gjennom interne styringsdokumenter, jf. bestemmelsene punkt 2.3.1 om planlegging.

⁵³ Direktoratet for økonomistyring; *veileder i internkontroll*, april 2013.

⁵⁴ Direktoratet for økonomistyring; *veileder i internkontroll*, april 2013.

6 Funn

6.1 Hvordan sametingsrådet operasjonaliserer målene i Sametingets vedtak

6.1.1 Sametingets oppgaver

Sametingets arbeidsområde er alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe.⁵⁵ Sametingets egenart som urfolksparlament innebærer at dets hovedoppgaver ikke går fram av sameloven eller i årlige tildelingsbrev fra et overordnet departement. Oppgavene følger av vedtak i Sametingets plenum ved behandling av budsjett, vedtak om forskrifter og retningslinjer, handlingsplaner o.a.

Sametinget fordeler bevilgninger som stilles til disposisjon gjennom tildelingsbrev i tråd med de føringene som er lagt i Stortingets budsjettvedtak og innstillinger.⁵⁶ Sametinget fattar vedtak som krever oppfølging av sametingsrådet, blant annet gjennom forskrifter og retningslinjer i henhold til lov om Sametinget, vedtak i enkeltsaker, handlingsplaner og strategidokumenter. Sametinget er også forvaltningsorgan for kulturminneloven, opplæringsloven og stadnamnlova.

6.1.2 Sametingsrådets organisering

Sametinget velger av og blant Sametingets representanter en president og en plenumsledelse og fastsetter den øvrige organiseringen i sin forretningsorden.⁵⁷

Sametingsrådet er et organ med store fullmakter og mange og svært forskjelligartede oppgaver.⁵⁸ Både etter sameloven og Sametingets grunnregler kan det ikke være noen tvil om at sametingsrådet er et kollektivt organ som står ansvarlig overfor plenum.⁵⁹ Rådsmedlemmene har likevel delt oppgaveporteføljen mellom seg for den løpende oppfølgingen av de forskjellige politikkområdene.⁶⁰

Sametingsrådet forvalter Sametingets budsjett og kan utnevne styrer, råd og utvalg til forvaltning av Sametingets virkemidler.⁶¹

Sametingsrådet har ukentlige møter.⁶² I møtene forberedes saker til plenum som sametingsmeldinger, budsjettforslag og rådets beretning om virksomheten. Videre behandles samarbeidsavtaler mellom Sametinget og relevante samarbeidspartnere som kommuner, fylkeskommuner og private organisasjoner. Rådsmøtene behandler også regelverk for tilskudd, vedtak om tilskudd i enkeltsaker og situasjonsnotater⁶³ fra administrasjonen. I arbeidet med tilskudd og i oppfølging av situasjonsnotater har rådsmøtene en styringsfunksjon for Sametingets forvaltning og drift. Kommunikasjonsavdelingen har sekretærfunksjon for rådet og utarbeider saksliste og møteprotokoll.⁶⁴

Situasjonsnotatene har mange funksjoner. Der rapporterer avdelingene på status og framdrift i pågående saker, i tillegg til at de klarer med sametingsrådet spørsmål knyttet til oppfølging av saker der det er nødvendig, for eksempel plenumssaker. Videre legges det fram andre saker i forbindelse

⁵⁵ Sameloven § 2-1.

⁵⁶ Tildelingsbrev 2018 - Sametinget.

⁵⁷ *Sametingets grunnregler* § 1, jf. § 13.

⁵⁸ Intervju med administrasjonen i Sametinget 24.08.2018.

⁵⁹ Torvald Falch og Per Selle. Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk. Oslo: Gyldendal 2018, s. 74.

⁶⁰ Intervju med administrasjonen i Sametinget 24.08.2018.

⁶¹ Økonomireglement for Sametinget fastsatt av sametingsrådet 23.03.2018.

⁶² Møteplan og protokoller er publisert på Sametingets nettside.

⁶³ Notat med saksframlegg fra administrasjonen til sametingsrådet, utarbeidet av kommunikasjonsavdelingen med utgangspunkt i innspill fra øvrige avdelinger. Inneholder administrasjonens vurdering og anbefaling.

⁶⁴ Intervju med leder for kommunikasjonsavdelingen i 21.11.2018.

med at Sametinget er kontaktet eller har fått informasjon om prosesser som er planlagt eller i gang der administrasjonen vurderer det som viktig å følge opp.⁶⁵

Rådet delegerer fullmakt til administrasjonen til å fatte vedtak i enkeltsaker rådet definerer som kurante. Fullmakten for inneværende valgperiode inneholder en beskrivelse av hvilke typer tilskuddssaker som delegeres til administrasjonen. Fullmakten omfatter enkeltsaker inntil et bestemt beløp per søknad for ulike ordninger. Videre gis administrasjonen fullmakt til å avslå søknader, fatte vedtak om forlenget frist for ferdigstillelse av tiltak og tilbaketreknings av tilskudd. Det går videre fram av fullmakten at administrasjonen skal legge fram en oversikt over vedtak for sametingsrådet til orientering en gang i måneden.⁶⁶

Enkeltsaker om tilskudd som gjelder beløp over de som er omfattet av fullmakten til administrasjonen, tas opp i ukentlige møter med sametingsrådet. Det kan også være enkeltsaker der det er behov for tolkning av regelverket og behov for å avklare hva rådet har ment med ordningen.⁶⁷

6.1.3 Rutiner for forberedelse av plenumsvedtak i avdelingene

Sametinget opplyser at hvilke saker som skal opp til plenum for behandling, i tillegg til de faste sakene som behandling av budsjett og årsmelding, er det sametingsrådet som bestemmer. Initiativ til saker kan komme fra administrasjonen, fra sametingsrådet selv eller fra plenum. Når initiativ til en sak blir tatt er det avdelingsleder og/eller fagleder som følger opp saken. Avdelingsleder og/eller fagleder gir ansvaret for saken til en saksbehandler. Saksbehandler får ansvar for å forberede saken. Det er saksansvarlig sammen med fagleder og avdelingsleder som har ansvar for oppfølging av saken. Saken blir lagt fram for ledergruppa og sametingsrådet før den sendes til komiteene.

Når saken er sendt over til plenumsledelsen, fordeler plenumsledelsen saken til fagkomiteen der saken skal behandles. Saksbehandler, fagleder og avdelingsleder følger saken i komiteen og bidrar med svar hvis det kommer spørsmål til sametingsrådet om saken i fagkomiteen. Når saken er ferdigbehandlet i fagkomiteen sendes den til plenum for behandling. Saksbehandler, fagleder og/eller avdelingsleder følger saken under plenumsbehandlingen for å få med seg debatten.⁶⁸

Sametingets møteplan for det kommende året utarbeides av kommunikasjonsavdelingen, og Sametingets budsjettprosess inngår i denne planen. Arbeidet med budsjettet starter tidlig på året. Sametingsrådets første budsjettmøte er i mars–april. Der gis de politiske signalene. Den enkelte fagavdeling har ansvar for sine kapitler. Seksjon for budsjett og samordning i administrasjonsavdelingen har ansvar for å koordinere dette arbeidet og å bistå avdelingene. Seksjonen har ansvar for å få et mest mulig helhetlig dokument og avdelingene har ansvar for å innarbeide sametingsmeldinger og vedtak som er gjort i budsjettet.⁶⁹ Administrasjonen sender forslag til budsjett til sametingsrådet før sommerferien, rådet legger fram sitt forslag i november, og plenum behandler budsjettet i desember.⁷⁰

Administrasjonsavdelingen har det overordnede ansvaret for Sametingets budsjett, årsmelding og arbeid med meldinger, regelverk for tilskudd og digitalisering i Sametinget. Lederen for avdelingen uttaler at det er viktig å ta ned politiske føringer fra rådet før oppstart av budsjettarbeidet. Seksjonene økonomi og budsjett og samordning i administrasjonsavdelingen jobber med de store politiske sakene som involverer alle avdelinger. Dette gjelder for eksempel budsjett og årsmelding.⁷¹

⁶⁵ Brev fra Sametinget av 19. mars 2019.

⁶⁶ Vedtak SR 221/17.

⁶⁷ Intervju med administrasjonen i Sametinget 24.08.2018.

⁶⁸ Brev fra Sametinget av 19. mars 2019.

⁶⁹ Brev fra Sametinget av 19. mars 2019.

⁷⁰ Intervju med leder for kommunikasjonsavdelingen i 21.11.2018.

⁷¹ Intervju med leder for administrasjonsavdelingen 20.11.2018.

Avdelingsdirektørene følger behandlingen i plenum av de sakene de har ansvaret for. Sametingets plenumsledelse sørger for at det føres protokoll fra forhandlingene i plenum, og plenumsledelsen underskriver protokollen for hvert møte.⁷²

Avdelingene i Sametinget har ikke kontakt med plenumsstaben etter at sakene er sendt til plenum. Hver avdeling må dermed selv følge saken gjennom behandling og vedtak i plenum. Vedtakene publiseres via politikerportalen på Sametingets intranett og på Sametingets nettside, på norsk og nordsamisk.⁷³

Etter at sakene er protokollført, følger fagavdelingene opp saker som gjelder sine ansvarsområder. I henhold til Sametingets forretningsorden er Sametingets møteprotokoller offentlige og skal være tilgjengelige for allmennheten.⁷⁴

6.1.4 Sametingsrådets operasjonalisering av målene i Sametingets vedtak

Det er ledelsen i virksomheten som fastsetter målene for virksomheten, og virksomhetsleder har det overordnede ansvaret for virksomhetens måloppnåelse, resultater og internkontroll. For å ivareta dette ansvaret må virksomhetsleder delegere oppgaver og myndighet og gi resultatansvar til ledere på lavere nivåer. Det må skje en operasjonalisering av de overordnede målene nedover i målhierarkiet og nedover i virksomheten der ulike linjeledere har ansvar for mål på lavere nivå.⁷⁵ En operasjonalisering av målene i Sametingets vedtak innebærer å gjøre dem konkrete og målbare.

Sametingets årlige budsjettokument er administrasjonens virksomhetsplan for kommende års virksomhet. Her vedtar plenum mål og prioriteringer for virksomheten for kommende år. Sametingets budsjett er ikke uttømmende for hva som er Sametingets oppgaver.⁷⁶ Det beskriver ikke arbeidet med forberedelse av saker til plenum, andre plenumsvedtak eller forvaltningsoppgaver uten budsjettposter.

I det interne dokumentet «arbeidsoppgaver til avdelingene»⁷⁷ er det en oversikt over de ulike avdelingenes ansvarsområder. Der framgår det at alle avdelingene har ansvaret for politikkutvikling innenfor sitt politikkområde. Oversikten over ansvarsområder inneholder et stort mangfold av oppgaver utover det som framgår av budsjettet.

Lederen for administrasjonsavdelingen opplyser at budsjettet som virksomhetsplan fungerer bra, men det fanger ikke opp alt av politiske føringer. Den enkelte avdeling må samle alt av meldinger og politiske vedtak for sine ansvarsområder og lete fram hva som legger premisser og rammer for virksomheten.⁷⁸

Lederen for språkavdelingen opplyser at avdelingen ikke har en dokumentert totaloversikt over alle gjeldende vedtak, andre politiske føringer og prioriterte oppgaver som avdelingen har ansvaret for. Alt som gjøres i avdelingen, står ikke i budsjettet. Avdelingens arbeidsplan utarbeides i januar hvert år, og nye oppgaver blir tatt inn i løpet av året. Heller ikke alt av oppgaver går fram av denne planen. For eksempel forekommer det at sametingspresidenten eller andre rådsmedlemmer vil ha utredet og gjennomført spesifikke oppgaver som ikke står i budsjettet, eller som følger av andre vedtak i Sametinget. I slike saker opplyser lederen for språkavdelingen at hun kontakter faglederen i den

⁷² Sametingets forretningsorden § 28.

⁷³ Intervju med leder for språkavdelingen 27.11.2018.

⁷⁴ Sametingets forretningsorden § 29.

⁷⁵ Dfo.no/fagområder/risikostyring/risikostyring i virksomhetsstyringen.

⁷⁶ Intervju med administrasjonen i Sametinget 24.08.2018.

⁷⁷ Udatert internt dokument utarbeidet av ledergruppen i Sametinget som inneholder en oversikt over avdelingenes ansvarsområder.

⁷⁸ Intervju med leder for administrasjonsavdelingen 20. november 2018.

aktuelle seksjonen, som sørger for det videre arbeidet. Når slike oppgaver blir gitt muntlig, har det i enkelte tilfeller skjedd at oppgavene ikke blir fulgt opp før presidenten etterspør status på området.⁷⁹

Budsjettet gir sametingsrådet fullmakt til å fastsette regelverkene for tilskudd. Gjennom budsjettet får sametingsrådet, eller det organet som sametingsrådet delegerer myndighet til, forvaltningsmyndighet for tilskuddsordningene.⁸⁰

Sametinget opplyser at målene i budsjettet operasjonaliseres gjennom situasjonsnotater, prosjektplaner, arbeidsplaner i avdelingene⁸¹ og regelverk for tilskuddsordningene.

For tilskuddsordningene vedtar plenum mål og satsningsområder gjennom budsjettet for det aktuelle året, med unntak av noen få direkte tilskudd.

Sametingsrådet opplever å ha en forholdsvis god oversikt over de sakene de har ansvar for å følge opp. Både gjennom muntlig orientering på rådsmøtene og i gjennomgang av situasjonsnotater får sametingsrådet en forholdsvis god oversikt. Sametingsrådet følger også alle plenums møtene og er tilstede i plenum når det fattes vedtak. Når vedtaket er gjort følger saksbehandler, fagleder og avdelingsleder opp saken videre i det daglige arbeidet. Politiske avklaringer både for forberedelser av saker og oppfølging av saker blir gjort i de ukentlige situasjonsnotatene.⁸²

6.1.5 Vurdering av problemstilling 1: Hvordan operasjonaliserer sametingsrådet målene i Sametingets vedtak?

Det statlige økonomireglementet § 4 a pålegger sametingsrådet å fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger som er gitt av Sametingets plenum. Sametingsrådet skal konkretisere mål og krav i Sametingets vedtak som grunnlag for styringen av administrasjonen.⁸³

Sametingsrådet benytter Sametingets vedtatte budsjett som virksomhetsplan. Sametingsrådet operasjonaliserer målene gjennom ulike dokumenter som situasjonsnotater, prosjektplaner, avdelingsplaner og tilskuddsregelverk. Konkretiseringen er således fragmentert i mange dokumenter.

Revisjonen viser at viktige deler av oppgaveløsningen, som politikkutvikling og forvaltningsoppgaver uten budsjettposter, ikke er omfattet av budsjettet. Virksomhetsplanen beskriver derfor ikke alle mål og resultatkrav som gjelder for virksomheten. I tillegg til virksomhetsplanen operasjonaliseres målene gjennom andre dokumenter som prosjektplaner, situasjonsnotater, arbeidsplaner i avdelingene og regelverk for tilskuddsordningene. Dette gir likevel ikke er noen samlet, dokumentert oversikt over mål og krav som grunnlag for styring av virksomheten.

Sametingsrådet har ikke en systematisk og planmessig konkretisering av målene i virksomhetsplanen som grunnlag for styring av hele virksomheten og gjennomføring av plenums vedtak.

6.2 Hvordan sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis bidrar til å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger

6.2.1 Økonomireglement for Sametinget

Økonomireglement for Sametinget er fastsatt av sametingsrådet 23.03.2018. I reglementets innledende kapittel, 1. *Generelt om økonomireglementet*, vises det til Sametingets rolle og formål.

⁷⁹ Intervju med leder for språkavdelingen 27.11.2018.

⁸⁰ *Økonomireglement for Sametinget*, fastsatt av sametingsrådet 23.03.2018.

⁸¹ Brev fra Sametinget av 19. mars 2019.

⁸² Brev fra Sametinget av 19. mars 2019.

⁸³ Direktoratet for økonomistyring; *veileder i internkontroll*, april 2013.

Reglementet er en del av sametingsrådets styringssystem og har som formål å «sikre en etisk og effektiv forvaltning av Sametingets verdier i tråd med sametingets vedtatte planer og målsetninger». ⁸⁴ Gjennom reglementet gir sametingsrådet administrasjonen bestemmelser om økonomiforvaltningen.

Det går fram av punkt 3.1 i reglementet at «budsjettet er Sametingets virksomhetsplan for kommende år». Økonomireglement for Sametinget gir bestemmelser om ansvar og oppfølging av budsjett og økonomisk rapportering. Det gir ikke føringer for utøvelsen av andre forvaltningsoppgaver eller rapportering til Sametingets plenum om annet enn økonomiske virkemidler og resultater. I den grad dette økonomireglementet setter krav til rapportering ut fra mål og resultatkrav, er det omtalt som Sametingets årsrapportering til departementet. ⁸⁵ Sametingsrådets rapportering til Sametingets plenum med utgangspunkt i budsjettet er ikke omtalt.

I punkt 3. *Sametingets budsjett og rapportering* går det fram at Sametinget skal utarbeide budsjettforslag, og det blir vist til reglement for økonomistyring i staten § 5. Denne paragrafen omhandler budsjettforslag til Stortinget og sier blant annet at departementet og dets underliggende virksomheter skal utarbeide budsjettforslag. I økonomireglement for Sametinget går det ikke fram om det menes Sametingets budsjettforslag til Kommunal- og moderniseringsdepartementet som ledd i departementets utarbeidelse av budsjettforslag til Stortinget, eller om det vises til den analoge anvendelsen av bestemmelsen som tilsier at sametingsrådet skal utarbeide budsjettforslag til Sametingets plenum med forslag til disponering av midler bevilget til Sametinget over statsbudsjettet. Bestemmelsene i resten av kapitlet tilsier at det er sametingsrådets budsjettforslag til Sametingets plenum som omtales.

6.2.2 Sametingsrådets delegasjon av myndighet

Det går fram av økonomireglement for Sametinget punkt 11 at intern kontroll skal sikre at Sametinget når de målene som er satt, både på et overordnet nivå og for de ulike tjenestene. Direktøren er ansvarlig for at det etableres intern kontroll, og denne skal være tilpasset risiko og vesentlighet, fungere tilfredsstillende og være dokumenterbar. Internkontroll skal primært være innebygd i Sametingets interne styring.

Det går videre fram av økonomireglementet at Sametingets president i sin fullmakt til direktøren har delegert oppgaver som skal ivaretas i økonomiforvaltningen. Dette omfatter blant annet å

- *fastsette overordnede mål og styringsparametere, jf. § 4 i reglement for økonomistyring i staten*
- *påse at kravene i reglementet og bestemmelsene følges for økonomiske midler som Sametinget selv forvalter, jf. § 2 i reglement for økonomistyring for staten*
- *påse at tilskuddsforvaltningen forvaltes i henhold til kapittel 6 i bestemmelser om økonomistyring i staten og § 8 i reglement for økonomistyring i staten*
- *påse at vesentlige avvik i forhold til bevilgninger, vedtak eller tildelingsbrev blir innrapportert til virksomhetens leder*
- *utarbeide Sametingets årsmelding*
- *påse at Sametinget har et tilfredsstillende økonomi- og internkontrollsystem* ⁸⁶

Det er ukentlige møter mellom sametingsrådet og administrasjonen, der operasjonalisering av mål og strategier og tilskuddsforvaltning, både regelverk og enkeltsaker, behandles. Direktøren får her

⁸⁴ Punkt 1.2 i *økonomireglement for Sametinget* fastsatt av sametingsrådet 23.03.2018.

⁸⁵ Punkt 5.1 årsmelding i *økonomireglement for Sametinget* fastsatt av sametingsrådet 23.03.2018.

⁸⁶ Punkt 2.2 ansvarsfordeling og organisering i *økonomireglement for Sametinget* fastsatt av sametingsrådet 23.03.2018.

nødvendige avklaringer og konkretiseringer. I tillegg til ukentlige møter avholder rådet seks årlige møter over tre dager.⁸⁷

Direktøren kan i henhold til økonomireglementet for Sametinget gi delegasjonsfullmakt til avdelingene ved avdelingsdirektørene, og de kan gi videre fullmakt til sine ledere og andre. Avdelingene har ansvar for oppfølging av budsjett som er tillagt avdelingene.⁸⁸ For at oppgaveløsningen skal være rask og smidig, har direktøren valgt å ikke delta i all dialog mellom rådsmedlemmene og fagavdelingene.⁸⁹

I praksis er det avdelingsdirektørene som gjennomfører og leverer resultater på målene i budsjettet.⁹⁰ Avdelingene har også ansvaret for politikikutvikling innenfor sine politikkområder.⁹¹ De utarbeider sametingsmeldinger, strategier og vedtaksforslag til plenumsbehandling. Forberedelse av plenumsaker krever store ressurser. Sametingets politiske virksomhet innebærer også at Sametinget deltar i nasjonale politiske prosesser som arbeidet med *Hjertespråket*⁹², gir innspill til nasjonale høringer og deltar i arbeidsgrupper, eksempelvis for læreplanarbeid.

Rådet behandler ukentlig situasjonsnotater fra avdelingene og enkeltsøknader om tilskudd. Arbeidet med situasjonsnotatene oppfattes av avdelingene som prioritering av arbeidsoppgaver og ressurser.⁹³ Administrasjonen jobber tett opp mot politikerne i sametingsrådet. Direktøren uttaler at arbeidsoppgavene er preget av den politiske dagsordenen, og at den krever støtte og oppfølging fra administrasjonen. Dette er utfordrende når det gjelder å planlegge bruken av ressurser.⁹⁴

6.2.3 Styringsdokumenter og styringspraksis i avdelingene

Avdelingsvise plandokumenter

Det årlige budsjettdokumentets inndeling i virkemiddelområder er grunnlaget for ansvarsfordelingen mellom den enkelte fagavdeling og seksjon i Sametingets administrasjon.⁹⁵

Direktøren overlater til avdelingene å operasjonalisere mål og resultatkrav videre i avdelingsvise plandokumenter. Direktøren opplyser i intervju⁹⁶ at organisasjonen er liten, men har et mangfold av fagområder og forskjelligartede oppgaver. For ikke å bruke mer ressurser enn nødvendig på felles plandokumenter har han valgt å konsentrere arbeidet om budsjettdokumentet som administrasjonen forbereder for sametingsrådet før det behandles og vedtas av plenum. Det vedtatte budsjettet er Sametingets virksomhetsplan, og direktøren overlater til avdelingene å operasjonalisere mål og resultatkrav videre i avdelingsvise plandokumenter. Videre opplyser direktøren at det er vanskelig å lage en felles mal for en virksomhetsplan for avdelingene fordi de er svært forskjellige. Fagavdelingene har frihet i hvordan de utarbeider plan- og styringsdokumentene for sine ansvarsområder. Det er dermed ulikheter mellom avdelingene i hvordan de utformer planene sine.

Økonomireglement for Sametinget punkt 2.2 omhandler ansvarsfordeling og organisering og regulerer direktørens delegasjonsfullmakt til avdelingene ved avdelingsdirektørene. Avdelingsdirektørene kan gi videre fullmakt til sine ledere og andre. Ansvaret for oppfølging av budsjettet er tillagt avdelingene. Det går fram av punkt 2.2 at viktige oppgaver i denne sammenhengen er

- å utarbeide realistiske interne budsjettforslag som avdelingene har ansvaret for
- å påse at vesentlige avvik blir innrapportert til direktøren
- at det utføres kontroll med bestillings- og attestasjonsfullmakter

⁸⁷ Intervju med administrasjonen i Sametinget 24.08.2018.

⁸⁸ Punkt 2.2 ansvarsfordeling og organisering i *økonomireglement for Sametinget* fastsatt av sametingsrådet 23.03.2018.

⁸⁹ Intervju med administrasjonen i Sametinget 24.08.2018.

⁹⁰ Intervju med språkavdelingen og oppvekstavdelingen 27.09.2018.

⁹¹ Udatert internt dokument utarbeidet av ledergruppen i Sametinget.

⁹² *NOU 2016:18 Hjertespråket*. Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk.

⁹³ Intervju med leder for oppvekst- og opplæringsavdelingen 27.09.2018.

⁹⁴ Intervju med administrasjonen i Sametinget 24.08.2018.

⁹⁵ Intervju med administrasjonen i Sametinget 24.08.2018.

⁹⁶ Intervju med administrasjonen i Sametinget 24.08.2018.

- at det utarbeides rapporter for oppfølging og kontroll

Fagavdelingene har frihet i hvordan de utarbeider plan- og styringsdokumenter for sine ansvarsområder med utgangspunkt i budsjettet som virksomhetsplan.⁹⁷ Fullmakter fra direktøren til fagavdelingene gis etter hvert valg eller når det er politiske skifter ellers.⁹⁸

Tre av sju avdelinger har interne plandokumenter. I kulturminne-, areal- og miljøavdelingen, avdeling for rettigheter og internasjonalt arbeid, kommunikasjonsavdelingen og nærings-, kultur- og helseavdelingen er det ikke avdelings- eller seksjonsplaner.⁹⁹

Administrasjonsavdelingen utarbeider årlig en strategi- og virksomhetsplan for sin avdeling.¹⁰⁰ Planen er et internt styringsdokument som legger rammene for avdelingens virksomhet, og konkretiserer de målene og strategiene avdelingen skal realisere i den enkelte seksjons virksomhetsplan.

Språkavdelingen har en avdelingsplan – *oppfølging av budsjett 2018 og andre oppgaver*.¹⁰¹ Planen lister opp avdelingens oppgaver fordelt på den enkelte seksjon og hvilke medarbeidere som er ansvarlige for oppgaven. Planen inneholder korte beskrivelser av hva som skal utføres, med frister eller tidspunkter for når oppgavene skal utføres for noen av oppgavene. For andre oppgaver står det «jevnlig oppfølging» eller «fornyes iht. budsjett». Språkavdelingen har ikke skriftlige planer for den enkelte seksjon. Lederen for språkavdelingen påpeker i intervju¹⁰² at sametingsrådets styringssystem alltid kan forbedres. Hun mener at Sametinget burde hatt fyldigere virksomhets- og avdelingsplaner, noe som kunne gjort det enklere for henne å følge opp og å endre kurs om nødvendig.

Oppvekst- og opplæringsavdelingen har ikke utarbeidet avdelingsplan, men de tre seksjonene i avdelingen har arbeidsplaner.¹⁰³ Arbeidsplanene viser til de aktuelle punktene i budsjettet som avdelingen har ansvaret for, og inneholder detaljert informasjon om arbeidsoppgaver, hvem som er ansvarlig for oppgaven, tidsfrister og status for gjennomføringen. Lederen for oppvekst- og opplæringsavdelingen opplyser i intervju¹⁰⁴ at avdelingen styres av budsjettet og arbeidsplanene, i tillegg til andre vedtak i Sametingets plenum som skal følges opp. Det er fordeler og ulemper ved ikke å ha en avdelingsplan, noe som er diskutert med faglederne i avdelingen. En avdelingsplan kan være en felles plattform for hele avdelingen. Det er likevel utfordrende å oppdatere en avdelingsplan i en travel hverdag. For mange styringsdokumenter er utfordrende. Budsjettet gir føringer og handlingsrom for det løpende arbeidet. Ifølge avdelingslederen er det vanskelig å se en rød tråd fra budsjettet til seksjonsplanene. Årsaken til dette er at malen for budsjettet er endret, mens malen for seksjonsplanene ikke er revidert de siste årene. Arbeidsplanen for seksjonene har derfor en annen struktur enn budsjettet.¹⁰⁵

Plandokumentene i språkavdelingen og oppvekst- og opplæringsavdelingen inneholder ikke mål og resultatkrav.

Arbeid med mål og forståelsen av målene

Seksjonene jobber ulikt med budsjettets mål både i planleggingsfasen og gjennom året. Enkelte seksjoner diskuterer og kommer med innspill til målene bare i den forberedende fasen av budsjettet. Andre seksjoner diskuterer mål både i arbeidet med budsjettet, etter at budsjettet er vedtatt, i møter og i det daglige arbeidet. Det varierer hvor mye medarbeiderne er involvert i seksjonens arbeid med å utvikle forslag til mål. De som arbeider med politikuttvikling, er mest involvert i arbeidet.

⁹⁷ Intervju med administrasjonen i Sametinget 24.08.2018.

⁹⁸ E-post fra Sametingets administrasjon 28.09.2018.

⁹⁹ E-post fra Sametingets administrasjon 07.09.2018.

¹⁰⁰ Strategi- og virksomhetsplan HAL 2018.

¹⁰¹ Oppfølging av budsjett 2018 og andre oppgaver – Sametingets språkavdeling.

¹⁰² Intervju med leder for språkavdelingen 27. september 2018.

¹⁰³ Arbeidsplan for seksjonene for barnehage, grunnopplæring og høyere utdanning og forskning.

¹⁰⁴ Intervju med leder for oppvekst- og opplæringsavdelingen 27.09.2018.

¹⁰⁵ Intervju med leder for oppvekst- og opplæringsavdelingen 27.09.2018.

De ansatte beskriver at de har en intuitiv forståelse av hva målene i budsjettet innebærer. Samtidig opplever de at målene er for overordnede til å kunne anvendes som arbeidsverktøy i det daglige. Det ble sagt at: «Målene er en visjon og en ledestjerne. En visjon er lengre borte og noe man ikke oppnår neste år.»

De ansattes kjennskap til Sametingets mål er varierende. De medarbeiderne som deltar aktivt i politikktutforming, har et mer bevisst forhold til målene i budsjettet enn de som i hovedsak har forvaltningsoppgaver.¹⁰⁶

Uskrevne rutiner

Lederen for språkavdelingen opplyser i intervju¹⁰⁷ at det er en del uskrevne rutiner i denne avdelingen som gir føringer for arbeidet, for eksempel at tildelingsbrev til mottakere av direktetilskudd skal sendes innen utgangen av januar, og at tilskuddssøknader bør behandles innen to måneder. På spørsmål om hvordan lederen sørger for at medarbeiderne følger de uskrevne rutinene, opplyser hun at de tas opp på seksjonsmøter, gjennom en egen introduksjonsplan for nyansatte og en fadder som gir en innføring i regler og rutiner for hvordan det jobbes på Sametinget. Lederen uttaler at de uskrevne rutinene burde blitt skriftliggjort og formalisert.

Saksbehandlingen i de seksjonene revisjonen har gjennomført intervjuer er preget av at det er få nedfelte rutiner, og det er mye erfaringsbasert kunnskap hos medarbeiderne. Det er ikke skriftlige rutiner og årshjul for oppgaver som skal utføres gjennom året. Flere erfarne medarbeidere har hatt ansvaret for de samme oppgavene over flere år. Nye medarbeidere snakker med de erfarne om utførelsen av arbeidsoppgavene. De blir lært opp gjennom å prøve og feile, og arbeidet er preget av «learning by doing».¹⁰⁸

En stor del av avdelingenes oppgaveløsning er derfor avhengig av medarbeidernes erfaring. I tilskuddsforvaltningen forholder medarbeiderne seg til tilskuddsregelverkene og saksbehandlingssystemet. Tilskuddsforvaltningen gjennomføres i egne arbeidsflytprosesser innebygd i saksbehandlingssystemet, men dette er forholdsvis nytt og ikke implementert i alle avdelinger¹⁰⁹. Utover dette opprettholdes kunnskapen om arbeidsprosesser og gjennomføring av oppgaver av erfarne medarbeidere og ledere.

Nyansatte opplever det som vanskelig å lære seg hvordan jobben utføres. Men også erfarne medarbeidere opplever at både arbeidsprosessene og rutinene for saksbehandling er vanskelig å forstå.¹¹⁰

Samarbeid mellom enheter

Det er lite planmessig og systematisk samarbeid om utforming og gjennomføring av mål mellom avdelinger og seksjoner. Dette gjelder både i fasen der målene utarbeides, og etter at budsjettet foreligger. Både fagledere og medarbeiderne ser behov for en tettere dialog om mål mellom avdelinger og seksjoner, spesielt for områder som er relatert til hverandre.¹¹¹

Det samarbeides uformelt på medarbeidernivå på områder som er relatert til hverandre. Det samarbeides også ved at språkavdelingen og oppvekst- og opplæringsavdelingen har hatt felles avdelingsmøter. Det er videre etablert samarbeid og kommunikasjon i flere satsingsprosjekter.

Lederen for språkavdelingen opplyser i intervju¹¹² at avdelingene må samarbeide for å nå Sametingets mål. For eksempel henger språkopplæring og ansvarsområdene til oppvekst- og opplæringsavdelingen tett sammen. Disse avdelingene samarbeider om konkrete oppgaver.

¹⁰⁶ Bygger på analyse av utforskende intervjuer.

¹⁰⁷ Intervju med leder for språkavdelingen 27.09.2018.

¹⁰⁸ Bygger på analyse av utforskende intervjuer.

¹⁰⁹ Brev fra Sametinget av 19. mars 2019.

¹¹⁰ Bygger på analyse av utforskende intervjuer.

¹¹¹ Bygger på analyse av utforskende intervjuer.

¹¹² Intervju med leder for språkavdelingen 27.09.2018.

Språkopplæring er sentralt fra barnehage til universitet. Et eksempel på et område der det er nødvendig med samarbeid, er oppfølging av *Hjertespråket* (NOU 2016:18), som gjelder forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk. Arbeidet med *Hjertespråket* berører virkemiddelområdene kunnskap og språk. Det ble opprettet en egen arbeidsgruppe i oppfølgingen av *Hjertespråket* som har deltakere fra flere seksjoner.

Språkavdelingen og oppvekst- og opplæringsavdelingen har hatt felles avdelingsmøter, senest i 2018. Noen ansatte fra språkavdelingen jobber sammen med ansatte i oppvekst- og opplæringsavdelingen. Dette er ikke et formalisert samarbeid, men starter ut fra konkret oppgaveløsning. Avdelingene har også felles kampanjer, for eksempel «snakk samisk med barnet». Lederne for begge avdelingene har kontorsted i Kautokeino, noe som gjør samhandlingen enklere.

Engasjement for Sametingets rolle

I intervjuene kommer det fram at både medarbeidere og ledere er opptatt av Sametingets rolle som parlament for det samiske folket. Dette engasjementet for Sametingets rolle beskrives av mange som en sentral motivasjonsfaktor i jobben og noe man personlig brenner for. Sametingets rolle knyttes i intervjuene opp mot egne erfaringer og ambisjoner for det samiske samfunnet, eksempelvis i form av utsagn som at medarbeiderne ønsker at det samiske samfunnet skal bestå også i framtiden.

De ansatte har en stolthet knyttet til Sametinget som institusjon og er opptatt av å ivareta denne stoltheten i Sametingets kommunikasjon med andre. Noen uttrykker behov for at befolkningen i Norge og forvaltningen må forstå Sametingets rolle. En del av yrkesstoltheten for ansatte i Sametinget innebærer å ivareta og kommunisere hva Sametingets rolle er.

Lederen for administrasjonsavdelingen beskriver engasjementet som følger: «Alle ansatte i Sametinget jobber for det samiske samfunnet og ønsker å fortelle om det.»¹¹³

Et annet gjennomgående trekk ved Sametingets ansatte på alle nivåer er en vilje til læring og utvikling. Det uttrykkes et ønske om effektiv og målrettet drift av organisasjonen. I lys av spørsmål som ble stilt gjennom intervjuene, reflekterte flere åpent om egen styringspraksis og mulige endringer i den.¹¹⁴

6.2.4 Gjennomføring av risikovurderinger

Administrasjonen i Sametinget gjennomførte risikovurderinger av hele virksomheten i 2012–2013. En av grunnene til at det ikke er gjort årlige risikovurderinger etter dette, er ifølge lederen for administrasjonsavdelingen mangel på tid. Arbeidspresset er stort. Administrasjonsavdelingen har imidlertid utarbeidet en strategi- og virksomhetsplan for egen avdeling som fordrer at det gjøres risikovurderinger, slik at avdelingen kan sette inn tiltak på de største risikoområdene.¹¹⁵

Lederen for språkavdelingen opplyser i intervju at risikovurderinger skal settes på dagsordenen igjen, slik at avdelingen ser bedre sammenheng mellom mål og oppgaver. Hun ser behovet og opplyser at det er viktig at alle medarbeiderne i avdelingen bidrar i dette arbeidet. I denne avdelingen blir det gjort vurderinger knyttet til risiko for bortfall av ressurser, for eksempel ved sykefravær i avdelingen og medarbeidere som slutter. Rekruttering av medarbeidere blir derfor prioritert.¹¹⁶

Lederen av oppvekst- og opplæringsavdelingen bekrefter i intervju¹¹⁷ at arbeidet med risikovurderinger ikke er systematisk fulgt opp etter 2013.

¹¹³ Intervju med leder for administrasjonsavdelingen 21.11.2018.

¹¹⁴ Bygger på analyse av utforskende intervjuer, intervjuer med leder i oppvekst- og opplæringsavdelingen 27.09.2018 og 27.11.2018, samt intervjuer med leder i oppvekst- og opplæringsavdelingen 27.09.18 og leder i administrasjonsavdelingen 20.11.2018.

¹¹⁵ Intervju med leder for administrasjonsavdelingen 20.11.2018.

¹¹⁶ Intervju med leder for språkavdelingen 27.09.2018.

¹¹⁷ Intervju med leder for oppvekst- og opplæringsavdelingen 27.09.2018.

I beskrivelsen av hvilke risikoer som er relevante for styringen, uttaler både ledere og medarbeidere at de først og fremst er opptatt av praktiske utfordringer i det daglige knyttet til ressurser, arbeidspress og behov for prioritering mellom adhoc oppgaver fra sametingsrådet og gjennomføring av vedtatte planer.¹¹⁸

Mange medarbeidere jobber både med forvaltningsoppgaver og politikkutvikling innenfor samme virkemiddelområde¹¹⁹. Dette medfører god kjennskap til politiske mål og innsatsområder, men også store prioriteringsdilemmaer. Det beskrives som utfordrende for medarbeiderne i avdelingene å prioritere mellom forvaltningsoppgaver og politikkutvikling.¹²⁰ Lederen for språkavdelingen uttaler at arbeid med politikk ofte prioriteres foran forvaltningsoppgavene. Forberedelse av enkelte plenumssaker kan for eksempel ta mye ressurser, noe som medfører at utbetalinger til språksentre og kommuner må vente noe lenger enn ønskelig.¹²¹

Den tette koblingen mellom politikk og forvaltning i Sametinget medfører at ansatte i administrasjonen deltar på reiser sammen med rådsmedlemmer og følger opp rådsmedlemmenes involvering i aktuelle spørsmål. Rådsmedlemmer engasjerer seg i saksbehandlingen av enkeltsaker. I slike saker skal rådsmedlemmene kommunisere gjennom avdelingslederen, men det hender også at de tar direkte kontakt med saksbehandlere. Avdelingene arbeider også med adhoc oppgaver som initieres politisk og krever ressurser. Den politiske prioriteringen har stor tyngde i ressursprioriteringen.¹²²

6.2.5 Vurdering av problemstilling 2: Hvordan bidrar sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis til å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger?

Økonomiregelverket i staten setter krav til styring og internkontroll som innebærer at sametingsrådet skal ha styringsdokumenter og styringsprosesser som sikrer måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger.

Et sentralt element i et styringssystem for måloppnåelse er å foreta prioriteringer med ettårig og flerårig perspektiv med utgangspunkt i risikovurderinger.¹²³

De sentrale dokumentene i sametingsrådets styringssystem er økonomireglement for Sametinget og budsjettet, som brukes som årlig virksomhetsplan. Økonomireglement for Sametinget er ikke fullt ut utarbeidet i tråd med kravene i det statlige økonomiregelverket, fordi det framstår som uklart hvilke mål som er styrende for virksomheten. Selv om reglementet delegerer til direktøren å blant annet fastsette overordnede mål og styringsparametere, fastsettes målene gjennom plenums behandling av budsjettet som virksomhetsplan. Reglementet inneholder heller ikke krav til resultatrapportering med utgangspunkt i vedtak som er fattet i plenum.

Avdelingene i Sametinget har i liten grad planer som operasjonaliserer det årlige budsjettdokumentet med konkrete henvisninger til budsjettet, samt årshjul og rutiner for oppgaveløsningen. Det er kun administrasjonsavdelingen som har plan for virksomheten som inneholder mål og resultatkrav. Dette innebærer at de avdelingene som har hovedansvaret for å gjennomføre målene vedtatt av plenum ikke operasjonaliserer målene ytterligere i plandokumenter.

Målene oppfattes av de ansatte som for overordnede til å kunne anvendes som arbeidsverktøy i det daglige arbeidet, og de ansatte har varierende kjennskap til målene. Fordi målene i plenums vedtak ikke er operasjonalisert, er tolkningen av plenums vedtak i stor grad overlatt til lederne og medarbeiderne.

¹¹⁸ Bygger på analyse av utforskende intervjuer.

¹¹⁹ Sametingets budsjett inneholder ulike områder som benevnes som virkemidler; språk, kunnskap, næringer mm.

¹²⁰ Bygger på analyse av utforskende intervjuer.

¹²¹ Intervju med leder for språkavdelingen 27.11.2018.

¹²² Bygger på analyse av utforskende intervjuer.

¹²³ Direktoratet for økonomistyring; *veileder i internkontroll*, april 2013.

Oppgaveløsningen i Sametinget er preget av mange uskrevne rutiner og stor grad av erfaringsbasert kunnskap. De ansatte har et stort engasjement for Sametingets rolle som parlament.

Risikovurderinger tilpasset Sametingets egenart benyttes ikke som verktøy for å styre og prioritere ressurser. Det er liten systematisk kontakt mellom avdelingene.

6.3 I hvilken grad sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis bidrar til relevant styringsinformasjon som grunnlag for å vurdere måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger

6.3.1 Måloppnåelse for tilskuddsordningene – arbeidet med rapporteringen til plenum

Økonomireglement for Sametinget har bestemmelser om budsjett, rapportering og årsmelding, men reglementet beskriver ikke krav til rapportering av resultater ut fra målene som ble vedtatt av plenum i foregående års budsjett.

I punkt 5.1 i økonomireglement for Sametinget heter det at «Årsmeldingen svarer på de mål, resultatkrav og oppdrag som departementet har fastsatt i reglement for Sametingets økonomiforvaltning og tildelingsbrev.» I Sametinget er de overordnede mål- og resultatkravene fastsatt gjennom vedtak i plenum. Punkt 5.1 Årsmelding henviser direkte til reglement for Sametingets økonomiforvaltning fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og tildelingsbrev, og er formulert på en slik måte at det ser ut som departementet fastsetter mål og resultatkrav for Sametinget, noe som ikke er i overenstemmelse med sameloven og Sametingets forretningsorden.

Det er heller ikke rutiner eller felles mal i avdelingene som sikrer at rapportene som kommer inn fra tilskuddsmottakerne benyttes som grunnlag for rapportering om måloppnåelse til plenum. Det er opp til den enkelte leder og medarbeider å vurdere hvilken informasjon fra tilskuddsmottakerne som skal rapporteres videre. Noen medarbeidere har et klart formål med å vurdere rapportering fra tilskuddsmottakere, men mange er usikre på hva de skal gjøre med sluttrapportene. Rapporteringen utformes i hovedsak uten informasjon om måloppnåelse. Det hentes ut tall fra saksbehandlingssystemet om antall innvilgede søknader og utbetalte beløp uten å knytte dette til målene for tilskuddsordningene. De ansatte opplever at det rapporteres på status i tilskuddsforvaltningen og ikke på målet for tilskuddsordningene.

Det gjennomføres ikke analyser på bakgrunn av sammenstilt, relevant informasjon fra tilskuddsmottakere for å vurdere måloppnåelse. De oppsummeringene som gjøres av den innhentede informasjon i rapporteringen, sendes til økonomiseksjonen som grunnlag for neste tilskuddsutbetaling og benyttes ikke som analysegrunnlag for rapportering om måloppnåelse. Avdelingene mangler rutiner for å sikre at vurderingen av måloppnåelse gjennomføres enhetlig medarbeiderne imellom og rapporteres videre.

Informasjon om måloppnåelse kommer ofte gjennom andre kanaler enn den formelle rapporteringen, gjennom tilbakemeldinger direkte fra innbyggerne til både ansatte i administrasjonen og til politikere på Sametinget.¹²⁴

Lederen for språkavdelingen vurderer det slik at¹²⁵ rapporteringen som gjelder måloppnåelse for tilskuddsordningene ikke blir vurdert i like stor grad av saksbehandlerne som at midlene er brukt opp og hva de benyttes til. Det er enklest å vurdere om pengene er brukt, og mer utfordrende å vurdere måloppnåelsen. Hun vurderer at konsekvensen av dagens arbeid med rapportering innebærer at avdelingen kjenner resultatene av tilskuddene og prosjektene, men informasjonen går ikke videre til

¹²⁴ Bygger på analyse av utforskende intervjuer.

¹²⁵ Intervju med leder for språkavdelingen 27.11.2018.

rådet og plenum gjennom beretning og årsmelding. Hun bekrefter at det ikke inngår i rapporteringsrutinene å vurdere innholdet i lys av målene i det årlige budsjettdokumentet.

Sametinget opplyser i brev av 19. mars 2019 at det er satt i gang et arbeid i 2018 med å forbedre regelverkene slik at det skal bli bedre sammenheng mellom mål, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering. Dette er et arbeid som tar tid. Det opplyses at for 2019-regelverkene er innholdet i regelverkene forbedret, men disse forbedringene vil ikke Sametingets plenum se før rapportene fra tilskuddsmottakerne kommer inn for 2019 og 2020.

Sametinget opplyser at de jobber også med å få et tilskuddsforvaltningssystem som vil gjøre innhenting av data enklere og vil bidra til at rapportering til plenum på mål for tilskuddsordningene blir gjennomført på en bedre måte.¹²⁶

6.3.2 Utforming av rådets beretning om virksomheten og årsmelding til Sametingets plenum

Arbeidet med utforming av utkast til sametingsrådets rapportering er fordelt på mange avdelinger i organisasjonen.

Sametingsrådet rapporterer til plenum gjennom beretningen både når det gjelder regnskapet og resultatene fra tilskuddsforvaltningen. Kommunikasjonsavdelingen har ansvaret for å skrive og koordinere arbeidet med rådets beretning.¹²⁷ Rådets beretning er primært en rapportering om rådets aktivitet som beskrives under overskrifter fra målene for de ulike virkemiddelområdene i budsjettet.¹²⁸

Det blir utarbeidet fire beretninger i løpet av året. Fagavdelingene utarbeider teksten som skal inn i beretningen, og sender den til kommunikasjonsavdelingen. Data om mottatte søknader og innvilgelser, som benyttes i rådets beretning, hentes fra saksbehandlingssystemet av andre enn de som utarbeider teksten.¹²⁹ Når avdelingene utarbeider rådets beretning, sendes den til sametingsrådet for tilbakemelding. Kommunikasjonsavdelingen ferdigstiller beretningen og sørger for oversettelse. Plenumsstaben mottar sametingsrådets beretning og fremmer den til plenum. Det er sametingspresidenten som legger fram beretningen i plenum.¹³⁰

Rådets beretning er en av kildene til årsmeldingen.¹³¹ Det er seksjon for budsjett og samordning i administrasjonsavdelingen som starter arbeidet med årsmeldingen til Sametinget, ved at det utarbeides et grunndokument som sendes til de øvrige avdelingene med frist for tilbakemelding. Administrasjonsavdelingen sammenfatter innspill fra fagavdelingene til årsmeldingen før den går til behandling i ledermøtet og videre til rådet. Sametingsrådet behandler årsmeldingen før den sendes til plenum.¹³²

Kommunikasjonsavdelingen har ansvar for å skrive og koordinere arbeidet med rådets beretning.¹³³ Administrasjonsavdelingen har ansvar for å sammenfatte årsmeldingen. Dette er ikke et ansvar for å vurdere om aktiviteten i Sametingets forvaltning har bidratt til å oppnå målene, altså en vurdering av måloppnåelse. Ansvaret for å vurdere måloppnåelse ligger i avdelingene som utarbeider innholdet i rapporteringen.¹³⁴

¹²⁶ Brev fra Sametinget av 19. mars 2019.

¹²⁷ Intervju med leder for kommunikasjonsavdelingen 21.11.2018.

¹²⁸ Intervju med leder for språkavdelingen 27.11.2018.

¹²⁹ Intervju med leder for språkavdelingen 27.11.2018.

¹³⁰ Intervju med leder for kommunikasjonsavdelingen 21.11.2018.

¹³¹ Intervju med leder for kommunikasjonsavdelingen 21.11.2018.

¹³² Intervju med leder for administrasjonsavdelingen 20.11.2018.

¹³³ Intervju med leder for kommunikasjonsavdelingen 21.11.2018.

¹³⁴ Intervju med leder for administrasjonsavdelingen 20.11.2018.

Det er ikke regulert hvilke kilder til informasjon som skal ligge til grunn for rapporteringen i rådets beretning. Det tas ofte utgangspunkt i rådsmedlemmers kalender, og ulike aktiviteter plasseres under det man oppfatter som relevante overskrifter fra budsjettet. I noen beretninger ligger rapporten om tilskuddsforvaltningen som vedlegg. Informasjon om mottatte søknader og innvilgelser hentes ut fra saksbehandlingssystemet og er ikke utarbeidet av fagavdelingen. Når språkavdelingen rapporterer, ses ikke innholdet i rådets beretning og årsmeldingen i direkte sammenheng. I årets mal for rapportering til årsmeldingen er det gjort endringer, slik at det nå i større grad rapporteres om måloppnåelse. Når avdelingenes innspill er sammenfattet av administrasjonsavdelingen, diskuteres utkast til årsmeldingen i ledermøtet. I denne diskusjonen gjøres det ingen spesifikke vurderinger av måloppnåelse.¹³⁵

6.3.3 Vurdering av problemstilling 3: I hvilken grad bidrar sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis til resultatrapportering som gir relevant styringsinformasjon som grunnlag for å vurdere måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger?

Bevilgningsreglementets og økonomiregelverkets krav til rapportering innebærer at sametingsrådets rapportering til Sametingets plenum, gjennom årsmeldingen, må inneholde informasjon om resultatet av de målene som ble vedtatt i foregående års budsjett.

Økonomireglement for Sametinget har ikke krav til rapportering mot målene i Sametingets vedtak. De rapporteringsrutinene som foreligger fanger ikke opp medarbeidernes relevante kjennskap til måloppnåelsen. Resultatinformasjon som kommer inn i form av rapportering fra tilskuddsmottakere blir heller ikke analysert som grunnlag for å rapportere opp mot plenums målsetninger i det årlige budsjettdokumentet. Dermed sikres det ikke at den informasjonen avdelingene har om resultater av virkemidler og tiltak benyttes som grunnlag for rapportering om måloppnåelse til plenum.

Arbeidet med utforming av rapportene fra sametingsrådet til plenum er fragmentert og fordelt på flere avdelinger. Det foreligger ingen krav til innholdet i rapporteringen, og det gjøres ikke vurderinger av måloppnåelse med utgangspunkt i målene i det årlige budsjettdokumentet.

¹³⁵ Intervju med leder for språkavdelingen 27.11.2018.

7 Konklusjoner

Målet med revisjonen er å vurdere om sametingsrådet har et styringssystem med rutiner og praksis som er hensiktsmessig for å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger.

Et hensiktsmessig styringssystem med god internkontroll støtter opp under styringen og bidrar til at virksomhetens mål og krav blir oppfylt.¹³⁶

Sametingsrådet har ikke et styringssystem med skriftlige rutiner som er hensiktsmessig for å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger. I praksis bidrar imidlertid både medarbeidere og ledere til oppgaveløsningen gjennom erfaringsbasert kunnskap og stort engasjement for Sametinget som parlament.

Økonomireglement for Sametinget beskriver ikke styringsprosessene på en systematisk måte, og det framstår som uklart hvilke mål som er styrende for virksomheten. Det årlige budsjettokumentet, som er sametingsrådets virksomhetsplan, omfatter bare deler av Sametingets oppgaver og inneholder i liten grad konkrete mål å vurdere måloppnåelse mot. Verken rådet eller avdelingene konkretiserer målene ytterligere som utgangspunkt for styring. Det benyttes ikke risikovurderinger for å styre og prioritere ressurser ut fra Sametingets egenart. Det mangler krav til og rutiner for resultatrapportering som kunne gitt grunnlag for å vurdere måloppnåelse i tråd med målene i plenums vedtak.

De ansatte i Sametinget viser stor evne til læring og utvikling på alle nivåer og gjennomfører tiltak for å utbedre avdekkede svakheter.

Problemstilling 1: Hvordan operasjonaliserer sametingsrådet målene i Sametingets vedtak?

Sametingsrådet benytter Sametingets vedtatte budsjett som virksomhetsplan for styring av administrasjonen. Målene Sametinget har vedtatt operasjonaliseres ikke på en systematisk måte. Gjennom rådets behandling av situasjonsnotater, prosjektplaner og behandling av tilskuddsregelverk operasjonaliseres målene fragmentert i ulike dokumenter.

Problemstilling 2: Hvordan bidrar sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis til å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger?

Styringssystemet er ikke i tråd med kravene i det statlige økonomiregelverket, fordi det framstår som uklart hvilke mål som er styrende for virksomheten.

Fagavdelingene i Sametinget har i liten grad planer med mål og resultatkrav som konkretiserer avdelingenes og seksjonenes ansvar for gjennomføringen av virksomhetsplanen. Når målene er overordnede og arbeidet i avdelingene i stor grad utføres uten at det er nedfelt i skriftlige rutiner, er den enkeltes forståelse av målene avgjørende for måloppnåelse. Gjennomføring av målene blant de ansatte er preget av stor grad av erfaringsbasert kunnskap og stort engasjement for Sametinget som parlament.

Sametingsrådet gjennomfører ikke systematiske risikovurderinger for å identifisere risikoer som kan true oppfyllelsen av mål og krav og gi grunnlag til å styre og prioritere ressursene.

¹³⁶ Direktoratet for økonomistyring; *veileder i internkontroll*, april 2013.

Problemstilling 3: I hvilken grad bidrar sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis til resultatrapportering som grunnlag for å vurdere måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger?

Sametingsrådets styringssystem, rutiner og praksis sikrer ikke resultatrapportering som gir grunnlag for å vurdere om måloppnåelsen er i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger.

Det foreligger ingen krav til innholdet i resultatrapporteringen. Det gjøres heller ikke vurderinger av måloppnåelse med utgangspunkt i målene i det årlige budsjettdokumentet. Arbeidet med rapportering gjennom rådets beretning og årsmeldingen er fragmentert.

Relevant resultatrapportering fra tilskuddsmottakerne blir ikke analysert og benyttet som grunnlag for rapportering om måloppnåelse til Sametingets plenum.

8 Anbefalinger

Det anbefales at sametingsrådet utformer rutiner for planmessig gjennomføring av plenums vedtak ved å:

- tydeliggjøre at målene som vedtas av plenum er styrende for virksomheten
- operasjonalisere målene i Sametingets vedtak slik at de blir konkrete og målbare
- gjennomføre overordnede risiko- og vesentlighetsvurderinger som ivaretar Sametingets egenart
- utforme resultatrapporteringen slik at den er rettet mot målene i budsjettet og øvrige plenumsvedtak

Et tiltak kan være å omarbeide *Økonomireglement for Sametinget* til et operativt styringsdokument i tråd med anbefalingene ovenfor.

Det anbefales at det utarbeides et styringssystem som underbygger en effektiv ressursbruk i Sametinget.