

Rapport

Fredrikstad kommune

05.11.2021

Forvaltningsrevisjon
**Oppfølging av politiske
vedtak – Rutiner og
praksis**

Innhold

1	Sammendrag	3
2	Prosjektmandat	4
3	Fremgangsmåte	5
3.1	Problemstillinger	5
3.2	Avgrensning av prosjektet	5
3.3	Om revisjonskriterier	6
3.4	Revisjonsmetodikk	6
4	Problemstilling 1	9
4.1	Revisjonskriterier	9
4.2	Datagrunnlag	11
4.2.1	Systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging	11
4.2.2	Systemer for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes	13
4.2.3	Formaliserte rutiner for vedtakshåndtering	14
4.2.4	Formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til bystyret på gjennomføringen av vedtak	15
4.3	Vurderinger	15
4.3.1	Systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging	15
4.3.2	Systemer for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes	16
4.3.3	Formaliserte rutiner for vedtakshåndtering	16
4.3.4	Formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til bystyret på gjennomføringen av vedtak	16
4.4	Konklusjoner og anbefalinger	17
5	Problemstilling 2	18
5.1	Revisjonskriterier	18
5.2	Datagrunnlag	19
5.2.1	Iverksette vedtak uten ugrunnet opphold	19
5.2.2	Rapportere årlig om oppfølging av politiske vedtak til bystyret	19
5.3	Vurderinger	20
5.3.1	Iverksette vedtak uten ugrunnet opphold	20
5.3.2	Rapportere årlig om oppfølging av politiske vedtak til bystyret	20
5.4	Konklusjon	20
6	Dokumenter fra kommunen	21
7	Referanser	22
8	Vedlegg: kommunedirektørens uttalelse	23

1 SAMMENDRAG

Temaet for prosjektet er «Oppfølging av politiske vedtak – Rutiner og praksis». Revisjonen har formulert følgende problemstillinger. «Er det etablert systemer for å følge opp politiske vedtak?» og «Blir politiske vedtak fulgt opp av administrasjonen?». For å besvare disse problemstillingene har revisjonen undersøkt kommunens arbeid med oppfølging av politiske vedtak i perioden før, under og etter ny kommunelov trådte i kraft i 2018-2021. I den samme perioden arbeidet kommunen med å implementere et nytt styringsverktøyet kalt Fredrikstadkompasset for å holde oversikt over vedtakshåndteringen i kommunen.

Revisjonens fremgangsmåte

For å kunne vurdere kommunens rutiner og praksis for oppfølging av politiske vedtak formulerte revisjonen revisjonskriterier med basis i relevante lover og veiledere. Disse var i hovedsak basert på ny og gammel kommunelov, relevante forarbeider for disse lovene og veiledere fra KS. Videre har rapportens datainnhenting vært tredelt, og revisjonen har innhentet data fra flere kilder. Relevante direktører er intervjuet og dokumentanalyse av relevante dokumenter og systemer er gjennomført. Revisjonen har og foretatt et strategisk utvalg av kommunens oppfølging av politiske vedtak for å få innsikt i faktisk praksis i kommunen. Denne rapporten inneholder en redegjørelse for revisjonens arbeid og presenterer revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Revisjonens funn og konklusjoner

Revisjonens finner under sine undersøkelser at kommunen i liten grad har skriftliggjort sine rutiner i tilknytning til vedtakshåndtering, og at kommunen for tiden befinner seg i en overgangsfase mellom to systemer for å holde oversikt over og følge opp politiske vedtak. Kommunen har hatt en sedvane/praksis for å holde oversikt over politiske vedtak som har behov for oppfølging, men revisjonen finner at det er viktig å få dette arbeidet tilstrekkelig systematisert ved å fullføre implementeringen av Fredrikstadkompasset og utarbeide overordnede rutiner for vedtakshåndtering. Videre finner revisjonen at vedtak blir iverksatt uten ugrunnet opphold og at det rapporteres om oppfølging av politiske vedtak årlig til bystyret.

Revisjonen konkluderer med at administrasjonen til en viss grad har etablert systemer for å følge opp politiske vedtak på en tilfredsstillende måte og at administrasjonen i all vesentlighet følger opp politiske vedtak på en tilfredsstillende måte

Revisjonens anbefalinger

For å styrke dette arbeidet anbefaler revisjonen at kommunen bør:

- Implementere Fredrikstadkompasset i samtlige seksjoner. Dette vil kunne sikre en enhetlig og effektiv praksis for å holde oversikt og følge opp politiske vedtak.
- Utarbeide overordnede skriftlige rutiner som omhandler administrasjonens vedtakshåndtering, rapportering til bystyret på gjennomføringen av vedtak og rapportering til bystyret på bestillinger/vedtak som ikke er gjennomførbare. Dette vil kunne sikre en enhetlig og effektiv praksis gjeldende oppfølging av bystyrevedtak.

2 PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge *RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon*, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, datagrunnlaget, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjonsplan 2020-2021 som ble vedtatt i bystyret, sak 6/20 (06.02.20).

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 10.02.21. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i tidsrommet februar - oktober 2021.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er rapportens faktaopplysninger i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt et avsluttende møte med administrasjonen 28.10.21 hvor rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av vedlegg.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Kaia Andrea Sølvørød (utførende forvaltningsrevisor) og Casper Støten (oppdragsansvarlig revisor). Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen konkluderer med at de er habile.

Revisjonen ønsker å takke kontaktpersonen og andre som har deltatt i prosjektet, for godt samarbeid i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 05.11.2021

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Kaia Andrea Sølvørød (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger

Temaet for prosjektet er i henhold til revisjonsplanen «Oppfølging av politiske vedtak – Rutiner og praksis». Revisjonen valgte å operasjonalisere dette temaet inn i to problemstillinger. Den første fokuserer på hvilke systemer som er etablert for å følge opp politiske vedtak og den andre fokuserer på administrasjonens oppfølging av disse systemene.

Problemstilling 1: Er det etablert systemer for å følge opp politiske vedtak?

For å besvare problemstilling 1 vil revisjonen kontrollere om kommunen har tilstrekkelige systemer for å sikre at politiske vedtak følges opp, dette innebærer at kommunen bør kunne dokumentere at det er satt på plass en internkontroll på området (gjennom for eksempel rutinebeskrivelser og/eller bruk av elektroniske verktøy m.m.) som er tilpasset kommunens størrelse, egenart og risikoforhold.

Problemstilling 2: Blir politiske vedtak fulgt opp av administrasjonen?

For å besvare problemstilling 2 vil revisjonen kontrollere hvordan et utvalg politiske vedtak blir fulgt opp av administrasjonen og hva slags praksis som er gjeldende for oppfølging av vedtak. Her er det relevant å se på hvor lang tid det tar for et vedtak å bli gjennomført, om det er noen vedtak som faller igjennom og om det er vedtak det tar lang tid å implementere. Innunder denne problemstillingen faller også administrasjonens rapportering til bystyret på oppfølging av politiske vedtak.

3.2 Avgrensning av prosjektet

I arbeidet med avgrensningen av dette prosjektet tok revisjonen hensyn til flere faktorer som har hatt innvirkning på kommunens rutiner og praksis for oppfølging av politiske vedtak. En faktor har vært den nye kommuneloven fra 2018 som har blitt iverksatt gradvis. De første bestemmelsene trådte i kraft på første konstituerende møtet i bystyret i 2019 (Fredrikstad kommune, 2019) og de siste bestemmelsene om internkontroll trådte i kraft den 01.01.2021 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Revidert periode inkluderer både perioden før og etter ny kommunelov trådte i kraft, revisjonen har imidlertid utledet et sett med revisjonskriterier for hele perioden (se også kap. 4.1).

En annen faktor som har hatt innvirkning på kommunens rutiner og praksis for vedtakshåndtering og oppfølging de siste årene er overgangen til å benytte datasystemet Fredrikstadkompasset (Corporater) for å holde oversikt over politiske vedtak. Revisjonen har dermed valgt å gå tilbake i tid til 2018 og undersøke kommunens systemer og praksis frem til september 2021. Revisjonen vurderte at dette ga et godt innblikk i systemer og praksis både før og etter overgangen til det nye systemet, og før og etter ikrafttredelsen av ny kommunelov.

Revisjonen er avgrenset til å omhandle systemer og praksis for håndtering av politiske vedtak, og ikke på det saksforberedende arbeidet før vedtak fattes i bystyret. Med systemer og praksis menes det om kommunen har systemer for å holde oversikt over og følge opp vedtak, samt om disse systemene er implementert i kommunen. Revisjonen har i hovedsak avgrenset undersøkelsen til å omhandle systemer og praksis i forbindelse med politiske vedtak fattet i bystyret, likevel legger revisjonen til grunn at en god del av de systemene og den praksis som blir beskrevet og vurdert, likevel kan ha overføringsverdi til andre politiske organer.

3.3 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for det enkelte revisjonsprosjekt. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Etableringen av revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot og hva de er basert på. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonsrapportene, hva revisors vurderinger bygger på. Dette gjør det blant annet enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet. De blir vanligvis fastsatt med basis i en eller flere av de påfølgende kildene: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

3.4 Revisjonsmetodikk

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I dette prosjektet har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et datagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet. Revisjonen har i arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen basert seg på dokumentanalyse av relevante dokumenter fra kommunen, strategiske utvalg av politiske vedtak og intervjuer med kommunedirektør og relevante seksjonsdirektører.

Dokumentanalyse

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomført en dokumentanalyse. Med dette menes det at revisjonen har gjennomgått sentrale dokumenter knyttet til oppfølging av politiske vedtak som vi har fått oversendt fra kommunen. En komplett liste over disse ligger i kildelisten, bakerst i rapporten. Revisjonen har i arbeidet med forvaltningsrevisjonen blant annet gjennomgått tertialrapporter og årsrapporter, prosedyrer tilknyttet behandling og oppfølging av politiske vedtak og dokumenter knyttet til oppfølgingen og rapporteringen på politiske vedtak. Dokumentene som revisjonen har fått oversendt er i hovedsak fra perioden 2018-2020.

Dokumentanalyse gir revisjonen en god oversikt over de skriftliggjorte rutinene og systemet for vedtaksoppfølging og rapportering som kommunen har dokumentert. Dokumentanalyse gir derimot ikke innsyn i prosesser som ikke er skriftliggjort. I tillegg kan dokumenter som revisjonen får oversendt være utdaterte i forhold til gjeldende praksis. Revisjonen fant det dermed hensiktsmessig å kombinere dokumentanalyse med intervjuer og en strategisk saksgjennomgang for å få et mer utfyllende bilde av kommunens faktiske praksis og prosesser for å kunne svare ut revisjonskriteriene.

Strategiske utvalg, Fredrikstadkompasset og Elements

Revisjonen har gjennom dokumentanalyse og personlige intervjuer fått tilgang til rutiner og enkeltindividers oppfattelse og gjengivelse av praksis. For å videre få et innblikk i faktiske rutiner valgte revisjonen å benytte seg av et strategisk utvalg av saker for å få et innblikk i rapportering og oppfølging fra kommunen.

Ved strategisk utvalgelse av saker velger man en gruppe saker basert på hvilke saker som er mest relevante for problemstillingen. I denne rapporten har revisjonen gjennomført to strategiske utvalg. Det første er en gruppe eldre vedtak som har blitt rapportert på over flere år i kommunens årsrapporter med vedtaksdato i bystyret fra 2015-2016, her gikk revisjonen gjennom alle vedtakene under denne overskriften. Det andre strategiske utvalget revisjonen har trukket var et utvalg bystyrevedtak fra første halvår 2021 der 15 stikkprøver ble trukket ved hjelp av Excel.

For å undersøke rapporteringen av disse vedtakene hadde revisjonen tilgangen til interne arbeidsoversikter i Fredrikstad kommune gjennom en brukertilgang til Fredrikstadkompasset¹. Dette er et styringsverktøy som kommunen blant annet bruker for å holde oversikt over politiske vedtak og til å rapportere tilbake til politiske organer om fremdrift i ulike saker. Revisjonen fikk i regi av kommunen en teknisk gjennomgang av Fredrikstadkompasset og en gjennomgang av hvordan det brukes i praksis. Revisjonen har også fått lesertilgang til Fredrikstad kommunes offentlige saker inne i Elements² som er kommunes arkivsystem. Tilgangen til disse systemene har gjort det mulig for revisjonen å gå inn i spesifikk saksbehandling og å se på kommunens interne praksis for rapportering og oppfølging.

Gjennom trekking av strategiske utvalg fikk revisjonen et innblikk i rapportering og oppfølging av politiske vedtak. Dette metodevalget gjorde det mulig å sammenligne dokumentert praksis med informasjon fra intervjuene og dokumentgjennomgangen. Alene gir et strategisk utvalg begrenset innsikt i faktisk praksis siden funnene ikke er generaliserbart utover utvalg. Dette er en ulempe med strategisk utvalg som gjør at et slikt utvalg må kombineres med andre undersøkelser for å gi valide resultater. Revisjonen har dermed valgt å kombinere disse gjennomgangene med intervju og dokumentanalyse som beskrevet over. Denne trianguleringen av ulike metodologiske tilnærminger ga revisjonen et godt innblikk i Fredrikstad kommune sine systemer og praksis for vedtaksoppfølging av politiske vedtak.

Intervjuer

Revisjonen har i denne rapporten intervjuet direktører i kommunen for å få et helhetlig bilde av kommunens praksis og systemer for vedtaksoppfølging av politiske vedtak. Dette er personer som i kraft av sin stilling har spesifikk informasjon og kunnskap om dagens og historisk praksis på området. Gjennom intervjuene fikk revisjonen tilgang til intervjuobjektene erfaringer og beskrivelse av systemer og praksis i tillegg til at revisjonen fikk et innblikk i intervjuobjektene egne refleksjoner, tanker og erfaringer. Når denne typen intervjuer kombineres med dokumentanalyse gir dette revisjonen et godt innblikk i både dokumenterte rutiner, og mer uformelle rutiner, praksis og gjeldende sedvane for vedtaksoppfølging i kommunen.

Revisjonen har i arbeidet med denne rapporten intervjuet kommunedirektøren og seksjonsdirektører i kommunen. Etter at disse var gjennomført valgte revisjonen også å intervju direktør for stab Virksomhetsstyring og økonomi (VIRØK) fordi det kom frem av de overnevnte intervjuene at denne direktøren hadde et spesielt ansvar innenfor vedtaksoppfølging. Disse intervjuene fant sted i mai-juni 2021.

Revisjonen har totalt gjennomført 6 intervjuer med:

- Kommunedirektør Nina Tangnæs Grønvold
- Direktør Helse og velferd Janka Ekrem Holstad (HOV)
- Direktør Kultur, miljø og byutvikling Ole-Henrik Holøs Pettersen (KMB)

¹ Fredrikstadkompasset er kommunens styringsverktøy. Systemet gir en oversikt over organisasjonens sentrale nøkkeltall og er kommunens verktøy for rapportering.

² Elements er kommunens sakarkivsystem som skal brukes til journalføring, saksbehandling, utvalgsbehandling og arkivering.

- Direktør Teknisk drift Atle Holten (TD)
- Direktør Utdanning og oppvekst Marianne Bekker (UO)
- Direktør stab for Virksomhetsstyring og økonomi Ole Sverre Strand (VIRØK)

Alle de intervjuede i administrasjonen har i etterkant av samtalen fått tilsendt et referat der de har hatt mulighet til å komme med uttalelser og å godkjenne det endelige resultatet. Intervjuobjektet har dermed hatt mulighet til å rette opp eventuelle misforståelser og legge til annen relevant informasjon som ikke framkom under selve intervjuet.

Denne fremgangsmåten for intervjuer der man både får gjennomfører et intervju ansikt til ansikt, i dette tilfellet på Teams, og at intervjuobjektene i ettertid har hatt mulighet til å tilføye elementer, er en styrke med intervjumetoden. Det er fordi dette gir intervjuobjektene en mulighet til å rette uttalelser der man oppfatter seg misforstått eller feilsitert i tillegg til at revisjonen får gjennomført personlige intervjuer der intervjuobjektet kan dele sine erfaringer og snakke mer fritt. Dette bidrar til å gi revisjonen et mest mulig presist bilde av praksisen i den reviderte enheten, samtidig som intervjuobjektene får korrigert og lest over sine uttalelser til revisjonen.

4 PROBLEMSTILLING 1

Problemstilling 1: Er det etablert systemer for å følge opp politiske vedtak?

Dette kapittelet vil gjøre rede for revisjonskriterier og datagrunnlag, før det gjør rede for revisors vurderinger, konklusjoner og anbefalinger knyttet til problemstilling 1.

4.1 Revisjonskriterier

Kommunenes vedtaksoppfølging reguleres av kommuneloven og dens forskrifter. I tillegg finnes det veiledere og etablert praksis for hvordan kommunen skal følge opp, gjennomføre og rapportere på politiske vedtak. I 2018 kom det en ny kommunelov, og som en del av denne prosessen, ble mange retningslinjer og føringer som før var i forarbeider og veiledere, tatt inn i selve loven. Dette har gjort det mulig for revisjonen å utforme ett sett med revisjonskriterier for perioden 2018-2021 for vedtaksoppfølging.

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i lov og forskrift til ny og gammel kommunelov. I tillegg baserer revisjonskriteriene seg på veilederen «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane» (Kommunal- og Regionaldepartementet, 2009), KS-veilederen «Tillit» (KS, 2019) og KS-veilederen «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll» (KS, 2020).

I den gamle kommuneloven fra 1992 står det i § 23 andre ledd:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er for-
svarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administra-
sjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand
for *betryggende kontroll*» (revisors uthevning) (kommuneloven, 1992).

Videre fremgår det av forarbeidene at «Etableringen av en tilstrekkelig internkontroll må regnes som en
nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar» (Ot.prp.nr.70, 2003).

Formuleringen om betryggende kontroll er også tatt med i overgangsbestemmelsen § 31-3 bokstav a. I
kommunelovens § 13-1 fjerde ledd fra 2018 spesifiseres det ytterligere at vedtak skal iverksettes «*uten
ugrunnet opphold*». Kommunedirektøren skal også melde fra til de folkevalgte hvis et vedtak ikke kan
iverksettes «skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet *oppmerksom på dette på en egnet måte*»
(revisors uthevning) (kommuneloven, 2018).

Videre fremgår det av Kommunal- og Regionaldepartementets anbefalinger at kommuner burde forma-
lisere sin kontroll og dokumentere internkontroll (Kommunal- og Regionaldepartementet, 2009). Det er
også tatt inn i den nye kommuneloven at kontrollen skal være systematisk ifølge § 25-1 som trådte i
kraft 01.01.21 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

For å kunne yte betryggende kontroll anbefales det at internkontrollen er risikobasert, formalisert og
innebærer kontrollaktivitet. En formalisering innebærer en organisering der ansvar og roller er fordelt,
dokumenter, rutiner og prosedyrer er skriftliggjort og resultatene blir aggregert og rapportert (KS, 2020,
s. 37).

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal ha:

- **systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging**

- systemer for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes
- formaliserte rutiner for vedtakshåndtering
- formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til bystyret på gjennomføringen av vedtak

4.2 Datagrunnlag

Dette kapitlet redegjør for generelle organisatoriske forhold i Fredrikstad kommune og for relevant data tilknyttet de fire revisjonskriteriene til problemstilling 1.

Organisatoriske forhold i Fredrikstad kommune

I Fredrikstad kommune har dagens kommunedirektør vært ansatt i stillingen siden høsten 2018 og av seksjonsdirektørene er mange relativt nye. Kun en av de fem som revisjonen har intervjuet har vært i stillingen lenger enn siden 2018, og halvparten av de intervjuede hadde vært i stillingen kortere enn ett år.

Kommunens øverste administrasjon er organisert i fire seksjoner og to sentrale staber (formelt samlet i én stabsseksjon) som ligger under kommunedirektøren per 2021. De fire driftsseksjonene har hatt samme navn og gjennomgått relativt små endringer i ansvarsområdet i perioden som revisjonen ser på. Kommunedirektørens sentrale staber har gjennomgått flere runder med omorganisering fra 2018-2021. I denne perioden ble den sentrale staben delt i 2, og det har vært noen endringer i navn, organisering og ansvar.

4.2.1 Systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging

Kommunens arbeid med nytt digitalt vedtaksoppfølgingsystem

Fredrikstad kommune var på revisjonstidspunktet i prosessen med å implementere et nytt digitalt styringssystem for vedtaksoppfølging. Dette systemet heter Fredrikstadkompasset og er lagt opp slik at kommunen kan legge inn saker og fordele disse til relevante seksjoner, samt rapportere på oppfølging av vedtak i en felles oversikt. Systemet er basert på at saker legges inn manuelt, og er ikke integrert med saksforberedelsene som gjennomføres i Elements før vedtak fattes i bystyret. Videre har Fredrikstadkompasset en global søkefunksjon i systemet der man kan søke på saksnavnet, men ikke på saksnummeret. Det er videre mulig å søke på saksnummeret innad i enkelttabeller dersom saksnummeret er lagt inn i systemet.

Kommunen har hatt fokus på vedtaksoppfølging over lengre tid og kommunedirektørens ledergruppe diskuterte problemstillinger knyttet til oppfølging av politiske vedtak i kommunen den 05.10.20 i saken «Oppfølging av politiske saker og bestillinger – system og struktur». Her fremkommer følgende av saksfremlegget til møtet:

Dagens rutiner i forbindelse med oppfølging vedtak i liten grad formalisert (skriftliggjort), dermed kan kontinuiteten i nåværende praksis være sårbar for blant annet skifte av personell og endringer i omgivelsene.

I dette møtet i kommunedirektørens ledergruppe (KLG) fattet kommunedirektøren beslutning om at «System og struktur for oppfølging av politiske saker innføres i alle seksjoner, etter mal fra teknisk drift». Kommunedirektøren opplyser om at på dette tidspunktet var direktør for Teknisk drift også direktør for daværende stab for Innovasjon og styring (INNOS), og hadde dermed et særlig ansvar for det aktuelle utviklingsarbeidet. Revisjonen tolker denne avgjørelsen dithen at det ble bestemt at alle seksjoner skal ta i bruk Fredrikstadkompasset for rapportering og at alle seksjoner skal ta utgangspunkt i malen utarbeidet av Teknisk drift (TD) for vedtaksoppfølging og rapportering.

Dagens praksis i en overgangsperiode

Ifølge kommunedirektøren er dagens praksis at kommunedirektørens ledergruppe gjennomgår vedtak og bestillinger og fordeler saker, særlig i etterkant av den årlige behandlingen av budsjett og økonomiplan. I tillegg fremkommer det av intervjuene med seksjonsdirektører at de selv plukker opp saker i forbindelse med politiske møter. I perioden som revisjonen ser på, 2018-2021, har det vært en endring i praksis for vedtaksoppfølging. Tidligere var det virksomhet Økonomi og finans som hadde ansvar for å holde oversikt over politiske vedtak og bestillinger og la dette inn i en Excel-oversikt. Dette var en liste som kommunen brukte for å holde oversikt og til rapportering. Ved overgangen til Fredrikstadkompasset i 2020 har virksomhet Styring og eierskap også bidratt i arbeidet med å legge inn saker i Fredrikstadkompasset.

Kommunedirektøren opplyser om at dette arbeidet skal overføres til det nyoppstartede kommunesekretariat når kommunen får ansatt en virksomhetsleder der (ny virksomhetsleder tiltrådte i august 2021). Frem til ny virksomhetsleder kom på plass har leder for virksomhet Styring og eierskap vært konstituert leder for Kommunesekretariatet. Direktøren for Virksomhetsstyring og økonomi (VIRØK) har også et ansvar for at vedtak blir formidlet til riktig seksjon og at rutiner knyttet til oppfølging av vedtak følges opp, ifølge kommunedirektøren og direktøren for VIRØK.

Når det kommer til oppfølging av politiske vedtak oppgir kommunedirektøren at hun har et overordnet formelt og lovbestemt ansvar for oppfølging av politiske vedtak og rapportering videre til politiske organer. Denne myndigheten utøves som hovedregel gjennom delegering ned til relevante staber og seksjoner som i praksis følger opp vedtakene. Videre oppgir kommunedirektøren at hun følger opp delegeringen gjennom møter i kommunedirektørens ledergruppe og løpende lederdialog. Ifølge kommunedirektøren tas det ut statusrapporter for oppfølging av politiske vedtak/bestillinger i forbindelse med kommunens tertialrapporter til bystyret, to ganger per år. I den forbindelse gjennomgås alle vedtakene og statusrapportene av direktørene, og deretter av kommunedirektøren.

Kommunedirektøren har full tilgang til Fredrikstadkompasset og programmets lederfunksjoner. Videre oppgir kommunedirektøren at disse funksjonene skal brukes mer av ledelsen når systemet er ferdig implementert. Teknisk drift er den eneste seksjonen som oppgir å ha fullt ut implementert Fredrikstadkompasset til å holde oversikt over vedtak på revisjonstidspunktet, og som har skriftlige rutiner som revisjonen har fått tilgang til. Videre opplyser VIRØK at de også har gått helt over til Fredrikstadkompasset for å holde oversikt over politiske vedtak.

Det fremkommer videre av intervjuene at det er seksjonenes ansvar å legge saker inn i Fredrikstadkompasset. I seksjon Kultur, miljø og byutvikling (KMB) oppga direktøren at de ikke hadde tatt i bruk Fredrikstadkompasset på revisjonstidspunktet, siden de har ventet på avklaringer om bruken av dette. Innad i seksjonen har det vært ulik praksis på loggføring av vedtak. Kulturetaten, under KMB, har hatt en manuell loggføring som har inngått i månedsrapportene. Seksjonen hadde begynt å overføre vedtak til Fredrikstadkompasset, men ventet på avklaring om hvordan rapporteringsflyten i systemet skulle håndteres for å kunne ta det i bruk. I seksjon for Utdanning og oppvekst (UO) er det ifølge direktøren en av hennes ansatte som legger inn vedtak manuelt i kompasset og implementeringen av programmet er igangsatt. I seksjon Helse og velferd (HOV) er implementeringen av kompasset igangsatt, og ansvaret ligger hos ledelsen i seksjonsstaben for å oppdatere oversikten. I den siste seksjonen, Teknisk drift, der kompasset er ferdig implementert, sendes særutskrift fra utvalgssekretærer til virksomhetsledere/etatssjefer. De legger alt inn i Fredrikstadkompasset og arbeider med å lage en helhetlig og brukervennlig oversikt på sine vedtak. En gang i måneden sendes en oversikt til Teknisk utvalg.

Videre fremkommer det av intervjuene at seksjonene sender en rapport til stab for VIRØK hvert tertial. Det gjennomføres også ukentlige møter med seksjonsdirektører, kommunedirektøren og sentrale staber. På disse ledermøtene går også tertialrapportene igjennom og her kan man ved behov drøfte oppfølging av spesifikke vedtak.

Ut fra informasjon samlet i intervjuene ser revisjonen at flere seksjoner på revisjonstidspunktet var i en overgangsfase fra bruk av interne lister, til oversikter basert på Fredrikstadkompasset. En intern liste er en lokal oversikt som ikke er koblet opp mot andre lister og er et lokalt dokument. Det er gjeldende praksis at det blir sendt ut særutskrifter etter at vedtak ble fattet til relevante saksbehandlere; disse særutskriftene ble sendt av utvalgssekretærene, ifølge seksjonsdirektørene og direktør for VIRØK. Det fremkommer av intervjuene at det er litt ulik praksis mellom seksjonene når det kommer til hvem som legger saker inn i Fredrikstadkompasset, men det er som beskrevet tidligere seksjonens ansvar. Noen steder ligger dette ansvaret på staben til seksjonsdirektøren, andre steder er det saksbehandler som legger sakene inn. Dette er ikke skriftliggjort i en rutine, men er gjeldende praksis i kommunen.

Videre får bystyret tilsendt tertialrapporter med rapportering på oppfølging av bestillinger fra bystyret og årsrapporter, mens de politiske utvalgene har en mer løpende saksdialog med relevant seksjon.

Praksis knyttet til særutskrifter

Revisjonen fikk gjennom intervjuer og gjennom dokumentanalysen indikasjoner på at det er praksis for å sende ut særutskrifter etter behandling av politiske saker til relevante enheter. I Teknisk drifts nye prosedyre «Saker til politiske utvalg - godkjenning mm» står det at det er utvalgssekretæren i bystyret som sender særutskrift til saksbehandler og direktøren i Teknisk drift. I «Prosedyrer-saker til politisk behandling - Seksjon for helse og velferd» (dokument i utkastform) står det følgende:

«Utvalgssekretær sørger for at saksbehandler får særutskrift med vedtak fra HVU-saker i ephorte³. Tilsvarende gjelder for saker man fremmer for Formannskapet og Bystyret».

Disse to dokumentene er den eneste skriftliggjøringen av kommunens praksis revisjonen har funnet, men som beskrevet over underbygger intervjuene at det er gjeldende praksis å sende særutskrifter etter vedtak i bystyret til relevant seksjon.

For å få et videre inntrykk av hva som er gjeldende praksis for særutskrifter, valgte revisjonen å trekke et utvalg vedtak basert på en gruppe saker behandlet i bystyret. Et tilfeldig utvalg av politiske saker behandlet av bystyret første halvår 2021 ble plukket ut for å undersøke praksis i kommunen. Disse vedtakene ble plukket ut ved hjelp av en funksjon i Excel⁴. Denne uttrekningen inneholdt 15 saker, men kun 14 unike saker siden en ble trukket to ganger. Av disse 14 sakene var det en orienteringssak som ikke inneholdt sakspapirer eller vedtak. Av de resterende 13 sakene som revisjonen trakk hadde alle i etterkant av bystyrets vedtak fått sendt ut en særutskrift i Elements der vedtaket var lagt med.

4.2.2 Systemer for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes

Når det kommer til systemer for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes fikk revisjonen informasjon om gjennom intervjuene, at både kommunedirektøren og de fleste seksjonsdirektører var av den oppfatning at det sjeldent blir fattet politiske vedtak som ikke kan gjennomføres. Videre fremkom

³ Kommunens arkivsystem før Elements

⁴ Følgende formel ble brukt for å velge ut tilfeldige saker INDEKS(XX:XX;TILFELDIGMELLOM(1;RADER(XX:XX)))

det at hvis noe slikt skulle skje tas saken da opp på nytt i det politiske organet som har fattet vedtaket slik at ny behandling kan gjennomføres. Dette er ikke nedfelt i en skriftlig rutine, men informasjon fra intervjuene indikerer at dette er gjeldende praksis.

4.2.3 Formaliserte rutiner for vedtakshåndtering

Revisjonens kontaktperson opplyser at det ikke er utarbeidet funksjonsbeskrivelser for kommunedirektøren, seksjonsdirektøren eller utvalgssekretærene. Kommunedirektøren opplyser videre om at kommunedirektørens ansvarsområder er beskrevet i kommuneloven og at dette dermed er regulert der. Videre er ansvarsområdene og arbeidsoppgavene til seksjonsdirektørene beskrevet i utlysningene til stillingene informerer kommunedirektøren.

Det fremgår av kommunens reglement «reglement delegering og innstilling» at kommunedirektøren kan delegerere videre nedover i styringslinjen. Her går delegeringslinjen fra kommunedirektør til direktører for seksjonene. Videre går linjen til etatssjefene og derfra til virksomhetslederne. Virksomhetslederen har igjen mulighet til å delegerere myndighet innenfor sin virksomhet, men reglementet presiserer at delegeringen på dette nivået krever en skriftliggjøring. Reglementet presiserer også at hvert ledd i delegeringslinjen har ansvaret for å kontrollere at de underordnede enheter utøver sin myndighet i henhold til gjeldende lover og forskrifter, og ellers i samsvar med vedtatte planer, budsjetter og retningslinjer utarbeidet av overordnet myndighet. Dette hierarkiet for vedtaksoppfølging og linjen for delegering fremgår også av kommunens organisasjonskart.

Kommunen har, som beskrevet tidligere, i liten grad skriftliggjort rutinene sine for vedtakshåndtering og er for tiden i en overgangsfase mellom to systemer. Direktør for VIRØK opplyser at de jobber med å utarbeide formaliserte rutiner for vedtakshåndtering i kommunen. Det er som beskrevet tidligere bestemt av kommunedirektøren at alle seksjoner skal over på «Praksis tilsvarende den som er hos TD for vedtakshåndtering». På revisjonstidspunktet var det kun Teknisk drift som hadde oppdaterte skriftliggjorte rutiner for vedtakshåndtering.

Beskrivelse av praksis innen Teknisk drift

Den skriftliggjorte rutinen «Saker til politiske utvalg - godkjenning m.m. - Seksjon for teknisk drift» inneholder en skriftlig prosedyre for saksgangen i Elements. Her er det beskrevet hvordan saker som skal vedtas, forberedes og følges opp av teknisk utvalg, bystyret eller formannskapet. I denne rutinen står det også hvor særutskriften skal sendes etter vedtak. Denne prosedyren inneholder ikke informasjon om hvordan dette skal føres inn i Fredrikstadkompasset.

Videre står det i «Rutine rapportering politiske saker og bestillinger - Seksjon for teknisk drift» om hvordan saker skal rapporteres på i Fredrikstadkompasset. Denne rutinen omhandler rapportering på måneds- og tertialrapportering, investeringer, klimatiltak, politiske saker og bestillinger og planer og utredninger. Den inneholder videre en oversikt over hvordan denne rapporteringen organiseres innad i Fredrikstadkompasset. Her er det en inndeling i politiske saker, politiske bestillinger, verbalforslag, interpellasjoner og innbyggerinitiativ. Videre fremkommer det av denne rutinen at direktøren fordeler vedtak til etatssjefene. I denne rutinen er det spesifisert at dette gjøres vanligvis på e-post, men at det også kan skje muntlig, via SMS, eller ved direkte registrering i Fredrikstadkompasset. Denne registreringen baserer seg på møteprotokoller fra politiske møter, her legges saker inn av plan- og utviklingssjefen og oppdateres kontinuerlig av etatssjefene. Denne rutinen inneholder også en praktisk veileder for å legge saker inn i kompasset for rapportering. Ifølge direktøren for Teknisk drift sendes det en oversikt over vedtak en gang i måneden til utvalget for teknisk drift. Det fremkommer også av dokumentet «Referansegruppe - Politiske saker og bestillinger» at en slik oversikt skal sendes en gang i måneden. Dette

dokumentet inneholder også ytterligere informasjon om hvordan det skal rapporteres på oppfølging av politiske vedtak i Fredrikstadkompasset.

4.2.4 Formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til bystyret på gjennomføringen av vedtak

Kommunedirektøren opplyser om at rapportering til bystyret er regulert i kommuneloven og at kommunen ikke har egne formaliserte rutiner for hvordan denne rapporteringen skal se ut. Videre opplyses det om at kommunens rapportering til bystyret går igjennom tertial- og årsrapporter.

Kommunens årsrapporter og tertialrapporter inneholder rapportering på økonomi, intern målstyring⁵ og oppfølging av bystyrets bestillinger. Revisjonen har bedt om å få oversendt årsrapporter og tertialrapporter fra perioden 2018-2020. Tertialrapportene har litt ulikt oppsett, men inneholder alltid rapportering om status og fremdrift på bestillinger fra bystyret i perioden 2018-2020. I denne perioden har det blitt sendt en årsrapport og 2 tertialrapporter per år fra administrasjonen til bystyret. I årsrapportene står kommunens oppfølging av politiske vedtak gjengitt i tekstform.

Videre fremkommer det fra intervjuene at politikerne ikke har tilgang til den interne rapporteringen i Fredrikstadkompasset. Det fremkommer også av intervjuene at administrasjonen rapporterer til bystyret ved forespørsel om ekstra orienteringer. Det er beskrevet i rutine «Rutine rapportering politiske saker og bestillinger - Seksjon for teknisk drift» at slike forespørsler eller henvendelser skal legges inn i Fredrikstadkompasset under politiske bestillinger, men dette gjelder kun for forespørsler som kommer utenom politiske organer.

4.3 Vurderinger

4.3.1 Systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging

Ut fra datagrunnlaget vurderer revisjonen at kommunen over tid har hatt en praksis for å holde oversikt over politiske vedtak. Kommunen har delegeringslister, delegeringsreglementer og sedvane for hvordan vedtak fordeles til relevant seksjon. I tillegg er det sedvane for hvem som får tilsendt særutskrifter. Det innebærer blant annet at politiske vedtak blir behandlet i kommunedirektørens ledergruppe og blir delegert videre til riktig seksjon. Det er også utarbeidet overordnede lister både på kommunenivå og seksjonsnivå der politiske vedtak har blitt innarbeidet og fulgt opp fortløpende. Seksjonsledere har også selv plukket opp relevante vedtak som angår dem ved å få tilsendt særutskrifter med den politiske saksbehandlingen, eller ved at de selv har sjekket status på vedtak i etterkant av politiske møter. I nyere tid har kommunen gradvis gått over til å benytte Fredrikstadkompasset som et elektronisk system for å holde oversikt over politiske vedtak, og kommunens beslutning er at samtlige seksjoner skal implementere dette. Det er seksjonens ansvar å sørge for at politiske vedtak legges inn i kompasset.

⁵ Fra kommunens årsrapport fra 2018 er balansert målstyring beskrevet slik:

«Balansert målstyring handler om å tydeliggjøre visjon, verdier og mål og omsette disse til konkrete handlinger og tiltak. I praksis vil det si at det skal være en tydelig kobling mellom kommunens plandokumenter og oppfølgingsarbeidet gjennom året. Overordnede mål brytes ned til konkrete målsettinger og tiltak. Underveis i året gir det god styringsinformasjon om målene nås, alternativt vises behov for korreksjoner.

Fredrikstad kommune benytter fire perspektiver som er viktige med hensyn til styring, prioritering og ressursbruk; *innbyggere og samfunn, økonomi, interne prosesser og medarbeidere og organisasjon.*»

Revisjonens intervjuer og dokumentgjennomgang viser at kommunen i liten grad har skriftliggjort sine rutiner i tilknytning til vedtakshåndtering, og at kommunen for tiden befinner seg i en overgangsfase mellom to systemer for å holde oversikt over og følge opp politiske vedtak. Tidligere var vedtak i stor grad systematisert gjennom lokale Excel-oversikter, mens det nye systemet (Fredrikstadkompasset) legger til rette for en mer løpende oppdatering av omfanget av og status på politiske vedtak. Her skal alle ledere ha tilgang på den nyeste og mest oppdaterte informasjonen som gjelder det enkelte vedtak. Siden kommunen ikke har fullt ut implementert det nye systemet i samtlige seksjoner, innebærer dette at praksisen for å holde oversikt over vedtak i praksis har variert mellom seksjonene, avhengig av hvor langt de har kommet med å implementere det nye systemet.

Revisjonen vurderer at kommunen har hatt en sedvane/praksis for å holde oversikt over politiske vedtak som har behov for oppfølging, det er imidlertid viktig å få dette tilstrekkelig systematisert blant annet gjennom å implementere Fredrikstadkompasset fullt ut i alle seksjoner. På bakgrunn av dette anbefaler revisjonen at kommunen implementerer Fredrikstadkompasset i samtlige seksjoner. Dette vil kunne sikre en enhetlig og effektiv praksis for å holde oversikt og følge opp politiske vedtak.

4.3.2 Systemer for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes

Gjennom intervjuene har revisjonen blitt opplyst om at administrasjonen i liten grad opplever at det fattes vedtak som ikke kan iverksettes, og at eventuelle vedtak som ikke kan gjennomføres tas med tilbake til relevant politisk organ, slik at saken kan behandles på nytt. Revisjonen vurderer at kommunen i stor grad baserer seg på sedvane når det kommer til å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes. Det foreligger ingen formalisering av ønsket praksis på området nedfelt i skriftlige rutiner eller lignende. At det sjeldent fattes vedtak som ikke kan iverksettes, kan også ha sammenheng med at sakene er tilstrekkelig utredet på forhånd, samt at administrasjonen informerer underveis i den politiske behandlingen dersom vedtaket anses som urealistisk å gjennomføre.

Revisjonen vurderer at kommunen har en praksis som etter all sannsynlighet ivaretar at det blir meldt fra om vedtak som ikke kan iverksettes. For å formalisere dette i større grad er det vår anbefaling at det utarbeides skriftlige rutiner på feltet, slik at man sikrer kontinuiteten i nåværende praksis.

4.3.3 Formaliserte rutiner for vedtakshåndtering

Det kommer frem i datagrunnlaget at seksjon for Teknisk drift har utarbeidet tre formaliserte rutiner som omhandler vedtakshåndtering. Ifølge revisjonen fremstår innholdet i rutinene som tilfredsstillende for den praksisen de skal sikre, altså hvordan administrasjonen skal forberede og følge opp saker fra teknisk utvalg, formannskapet eller bystyret. Videre fremkommer det at de andre seksjonene, på revisjonens tidspunkt, ikke har skriftlige rutiner på feltet. Det er derimot bestemt at samtlige seksjoner skal over på tilsvarende praksis som i seksjon Teknisk drift, og formaliserte rutiner er under utarbeidelse. For å sikre en god praksis på feltet er det revisjonens anbefaling at kommunen fortsetter, ferdigstiller og implementerer formaliserte rutiner som sikrer en god vedtakshåndtering i samtlige seksjoner.

4.3.4 Formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til bystyret på gjennomføringen av vedtak

Det fremkommer av fakta at rapportering til bystyret er regulert i kommuneloven og at kommunen ikke har egne formaliserte rutiner for hvordan denne rapporteringen skal se ut. Administrasjonens faste rapportering til bystyret går gjennom tertial- og årsrapporter. Administrasjonens tertial- og årsrapporter inneholder rapportering på økonomi, intern målstyring og oppfølging av bystyrets bestillinger. Basert på ovennevnte er det revisjonens vurdering at kommunen ikke har en formalisert rutine for hvordan

administrasjonen skal rapportere tilbake til bystyret på gjennomføringen av vedtak. Revisjonen ser imidlertid at gjeldende praksis er å sende over en årsrapport og to tertialrapporter i året. Oppsettet for disse rapportene er ikke standardisert på tvers av seksjonene, men i kommunens årshjul er det etablert en systematikk for når de skal sendes til politisk behandling. Samtidig er det revisjonens vurdering at rutinene som seksjon Teknisk drift arbeider etter i stor grad også vil kunne sikre rapportering av gjennomførte vedtak tilbake til bystyret. Når administrasjonen får ferdigstilt og implementert formaliserte rutiner, som beskrevet under punkt 4.3.1, er det revisjonens vurdering at rapporteringen av gjennomførte vedtak vil bli ivaretatt.

4.4 Konklusjoner og anbefalinger

Det er revisjonens konklusjon at administrasjonen til en viss grad har etablert systemer for å følge opp politiske vedtak på en tilfredsstillende måte.

Samtidig må vi påpeke at systemet og praksisen for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging varierer mellom administrasjonens ulike seksjoner. Dette skyldes blant annet at ikke alle seksjoner fullt ut har implementert Fredrikstadkompasset. Ved å implementere dette systemet fullt ut i alle seksjoner vil administrasjonen kunne få en enhetlig og effektiv praksis for å holde oversikt og følge opp politiske vedtak.

Det fattes i liten grad bystyrevedtak som ikke er gjennomførbare eller ikke kan iverksettes, men administrasjonen har ikke utarbeidet noen skriftlig rutine for hvordan slike vedtak eventuelt skal meldes tilbake til bystyret. Videre fremkommer det at kun deler av kommunens administrasjon har utarbeidet rutiner som skal sikre en god praksis for vedtakshåndtering og rutiner for å rapportere tilbake til bystyret på gjennomføringen av vedtak.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger.

Kommunen bør:

- Implementere Fredrikstadkompasset i samtlige seksjoner. Dette vil kunne sikre en enhetlig og effektiv praksis for å holde oversikt og følge opp politiske vedtak.
- Utarbeide overordnede skriftlige rutiner som omhandler administrasjonens vedtakshåndtering, rapportering til bystyret på gjennomføringen av vedtak og rapportering til bystyret på bestillinger/vedtak som ikke er gjennomførbare. Dette vil kunne sikre en enhetlig og effektiv praksis gjeldende oppfølging av bystyrevedtak.

5 PROBLEMSTILLING 2

Problemstilling 2: Blir politiske vedtak fulgt opp av administrasjonen?

Dette kapittelet vil gjøre rede for revisjonskriterier og datagrunnlag, før det videre gjør rede for revisors vurderinger, konklusjon og anbefalinger knyttet til problemstilling 2.

5.1 Revisjonskriterier

Det fremgår av den gamle kommuneloven at kommunedirektøren skal sørge for at «vedtak blir iverksatt» § 23-2 (kommuneloven, 1992). I den nye kommuneloven blir det videre presisert at denne iverksettelsen skal forekomme uten «ugrunnet opphold» § 13-1, fjerde paragraf (kommuneloven, 2018). Det betyr at kommunen ikke bare er ansvarlige for iverksettelse av vedtak, men at det ikke skal ta for lang tid fra et vedtak er fattet til igangsettelse med mindre det foreligger en god grunn.

Når det kommer til konkrete bestemmelser om rapportering til bystyret står det i § 14-7, punkt c i kommuneloven om årsberetning for kommunen at:

«Årsberetningene skal redegjøre for virksomhetens måloppnåelse og *andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning* for kommunen eller fylkeskommunen eller innbyggerne (revisors uthevning) (kommuneloven, 2018)».

Ifølge forarbeidene ligger det i dette en føring på at kommunestyret skal bli holdt orientert, ikke bare om økonomiske forhold og virksomhetens måloppnåelse, men at andre forhold av vesentlig betydning også skal legges frem for kommunestyret. Videre fremkommer det av forarbeidene at denne bestemmelsen gir rom for skjønn når det kommer til hvilke opplysninger som kommunen kan velge å gi i årsberetningen (Prop.46 L (2017–2018), 2018).

Formen på hvordan denne rapporteringen skal være strukturert er ytterligere presisert i KS-veilederen «Tillit». I denne fremkommer det at kommunedirektøren bør se til at hele kommunestyret får tilgang til samme informasjon (KS, 2019, s. 93). Denne anbefalingen finnes også i veilederen «Orden i eget hus». Der anbefales det å rapportere årlig til folkevalgte om status på vedtak, oppfølging og gjennomføring (KS, 2020, s. 127). Resultatet av lovens ordlyd, forarbeid og andre veiledere blir at administrasjonen skal rapportere til kommunestyret på oppfølging av politiske vedtak.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal:

- iverksette vedtak uten ugrunnet opphold
- rapportere årlig om oppfølging av politiske vedtak til bystyret

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Iverksette vedtak uten ugrunnet opphold

Iverksetting av vedtak

I intervju med revisjonen opplyser kommunedirektøren at det foregår et arbeid med å forbedre internkontrollen og oppfølgingen av politiske vedtak og bestillinger. Det har tidligere skjedd, ifølge kommunedirektøren, at noen vedtak har blitt liggende lenge på vedtakslisten hvis de har vært vanskelige å gjennomføre. Kommunedirektøren opplyser om at de arbeider med å forbedre denne oppfølgingen. Videre opplyser direktør for Teknisk drift i intervju at de ved overgangen til Fredrikstadkompasset fant noen gamle saker som ikke var fulgt opp, men at dette var snakk om noen få, og at vedtakene ikke lenger var relevante i dag. Ingen av de andre intervjuede direktørene meldte om lignende funn av slike vedtak ved overgangen til Fredrikstadkompasset.

Gjennomgang av vedtak som har stått lenge på vedtakslisten

I Fredrikstad kommune fattes det en stor mengde vedtak og revisjonen valgte derfor å se nærmere på en gruppe vedtak som hadde stått lenge på vedtakslisten. I kommunens tertialrapporter er det et kapittel som omhandler rapportering på bystyrets bestillinger, og under dette punktet er det rapportering på ulike typer vedtak. Her var revisjonen interessert i å se på hva som var status på de eldste vedtakene og bakgrunnen for at de fortsatt var med i listen i 2. tertialrapport i 2020. Revisjonen valgte dermed ut oversikten som inneholdt de eldste vedtakene i denne tertialrapporten og gikk igjennom alle disse. Dette var vedtakene under punktet «Budsjett 2015/2016 – Verbalvedtak». Det var 11 saker under dette punktet og revisjonen gikk igjennom deres status i Fredrikstadkompasset den 20.09.21.

Av disse 11 var en av sakene på revisjonstidspunktet ferdigstilt basert på saksregistreringen i Fredrikstadkompasset. Ytterligere en av sakene ble ansett for å ikke lenger være relevant, og i den forbindelse var det lagt inn et notat om at saken burde avklares med politisk nivå. Denne var dermed også markert som ferdigstilt innad i programmet. Av de resterende 9 sakene hadde samtlige blitt arbeidet med siden de ble vedtatt. Det ble også rapportert på disse 11 sakene i 1. tertialrapport 2021, og her ble det rapportert om den ene saken som ikke lenger ble ansett som relevant av administrasjonen.

Årsakene til at disse 11 vedtakene hadde blitt liggende lenge på vedtakslisten for rapportering var ifølge rapporteringsteksten i Fredrikstadkompasset blant annet knyttet til budsjettthensyn, behov for annen saksbehandling, sakstilpasninger og utredning og begrenset. Mange av disse vedtakene var omfattende og gikk over lang tid.

5.2.2 Rapportere årlig om oppfølging av politiske vedtak til bystyret

Det kommer frem av intervjuene at rapporteringslinjen for oppfølging av vedtak går fra saksbehandler til teamleder, virksomhetsleder, etatssjefer og deretter seksjonsdirektør. Direktør for VIRØK opplyser om at han har et koordinerende ansvar. Denne linjen er basert på hierarkiet i organisasjonskartet. Videre går rapporteringen til stab for virksomhetsstyring og økonomi før det sendes over til kommunedirektøren. Det er så kommunedirektøren som sender rapporteringen videre til bystyret.

Revisjonen ser basert på dokumentgjennomgang at administrasjonen i Fredrikstad kommune i perioden 2018-2020 sendte bystyret tertialrapporter for 1. og 2. tertial og årsrapporter for året som helhet. Revisjonen ser at det går 4 måneder mellom fremleggelsen av 1. og 2. tertialrapport og 8 måneder mellom fremleggelsen av 2. og 3. Dette er fordi den tredje rapporten inngår som en del av årsrapporten i tekstform, og legges frem på samme møte som den 1. tertialrapporten for påfølgende år. Tertialrapportene

inneholder rapportering på økonomiske saker, annen relevant styringsinformasjon fra kommunen og en oversikt over oppfølging av politiske bestillinger fra bystyret. I årsrapportene er vedtaksoppfølgingen skrevet ut i tekst og oppsummert.

Kommunedirektør gir uttrykk for i intervjuet at det fra tid til annen stilles politiske spørsmål til ordfører i bystyret om status for oppfølgingen av politiske vedtak/bestillinger, som kommunedirektøren da bistår med å forberede svar på. Ansvar for å svare ut disse blir da delegert ned til seksjonsdirektør som svarer ut saken. I tillegg ber kommunedirektøren ofte direktørene skriftlig eller muntlig om oppdateringer på saker som er pågående i deres seksjon. Arbeidsmengden dette skaper i administrasjonen oppleves forskjellig av de ulike direktørene. Noen direktører opplever at det er mange orienteringssaker som legger beslag på store ressurser i administrasjonen. Andre direktører opplever ikke forespørsler om orienteringer på vedtaksoppfølging som særlig ressurskrevende.

5.3 Vurderinger

5.3.1 Iverksette vedtak uten ugrunnet opphold

Det er revisjonens vurdering at administrasjonen i all vesentlighet iverksetter vedtak uten ugrunnet opphold. Samtidig fremkommer det av fakta at det i enkelte tilfeller har inntruffet at vedtak har blitt liggende lenge på vedtakslisten hvis de for eksempel har vært vanskelig å gjennomføre, og at det ved overgangen til Fredrikstadkompasset ble funnet noen gamle saker som ikke var fulgt opp. Det er prinsipielt uheldig at politiske vedtak ikke iverksettes innen rimelig tid uten en klar begrunnelse, imidlertid er det revisjonens oppfatning at systematisk oppfølging av politiske bestillinger er noe administrasjonen har fokus på som en del av sitt pågående arbeid med internkontrollen på området. Videre er revisjonen av den oppfatning at våre anbefalinger under kapittel 4.4 også vil være et bidrag til å sikre en enhetlig og effektiv praksis for å iverksette vedtak uten ugrunnet opphold fremover.

5.3.2 Rapportere årlig om oppfølging av politiske vedtak til bystyret

Kommunen rapporterer til bystyret en gang i året i overensstemmelse med kommuneloven. Videre følger rapporteringen på tertialrapporter og årsrapporter et fastsatt intervall med to tertialrapporter og en årsrapport i året. Revisjonen vurderer at kommunen rapporterer til bystyret på oppfølging av politiske vedtak både gjennom den årlige årsrapporten og de to tertialrapportene. Siden kravet i loven ikke spesifiserer noe nærmere om hvordan denne rapporteringen skal foregå oppfyller kommunen her de kravene som loven setter til rapportering til bystyret, ved at dette gjøres minimum en gang i året.

5.4 Konklusjon

Det er revisjonens konklusjon at administrasjonen i all vesentlighet følger opp politiske vedtak på en tilfredsstillende måte. Revisjonen anbefalinger under kapittel 4.4 vil etter vår oppfatning også bidra til å sikre en enhetlig og effektiv praksis vedrørende oppfølging av politiske vedtak.

6 DOKUMENTER FRA KOMMUNEN

- Årsrapport 2017
- 1.tertial 2018_Saksfremlegg med vedlegg
- 2.tertial 2018_Saksfremlegg med vedlegg
- Årsrapport 2018
- 1.tertial 2019_Saksfremlegg med vedlegg
- 2.tertial 2019_Saksfremlegg med vedlegg
- Årsrapport 2019
- 1.tertial 2020_Saksfremlegg med vedlegg
- Kopi av Verballiste til 1. tertial 2020_18.05
- 2.tertial 2020_Saksfremlegg med vedlegg
- Fredrikstad kommunes årsrapport 2020
- Organisasjonskart
- Prosesser - årshjul 2021
- Avviksskjema
- Melding og behandling av avvik
- Prosedyrer-saker til politisk behandling - Seksjon for helse og velferd
- Rutine rapportering politiske saker og bestillinger - Seksjon for teknisk drift
- Saker til politiske utvalg - godkjenning m.m. - Seksjon for teknisk drift
- Reglement for delegering og innstilling, vedtatt av bystyret 10.12.2020 – PS 160/20
- Referansegruppe Politiske saker og bestillinger_1_
- KLG-notat 05.10.2020 - Oppfølging av politiske saker og bestillinger system og struktur
- Forvaltningsrevisjon_ Oppfølging av politiske vedtak - oversendelse av dokumentasjon
- Kopi av Verballiste til 1. tertial 2020_18.05
- Kopi av Verballiste årsrapport 2019_siste
- Funksjonsbeskrivelser
- Stillingsutlysninger: Direktør helse og velferd, Direktør innovasjon og utvikling, Direktør utdanning og oppvekst, Direktør virksomhetsstyring og økonomi, Kommunalsjef Seksjon kultur miljø og byutvikling, Kommunalsjef Seksjon teknisk drift, Rådmann
- KOMMUNEDIREKTØRENS LEDERGRUPPE (Møtereferat KLG møte)

7 REFERANSER

- Fredrikstad kommune. (2019, 10 17). *Møteprotokoll bystyret 17.10.2019*. Hentet fra <http://sru.fredrikstad.kommune.no/api/utvalg/164/moter/25743/dokumenter/1>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Delt ikraftsetting av lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og lov 19. juni 2020 nr. 89 om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*. Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/LTI/forskrift/2020-09-25-1825>
- Kommunal- og Regionaldepartementet. (2009). *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*. Hentet fra www.regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/egenkontroll/85-tilradingar-for-styrkja-eigenkontroll-i-kommunane-151209.pdf?id=2087492>
- kommuneloven. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/lov/1992-09-25-107>
- kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>
- KS. (2019). *Tillit, KS folkevalgtprogram 2019-2023*. Hentet fra KS.no: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/Tillit.pdf>
- KS. (2020). *Orden i eget hus, kommunedirektørens internkontroll*. Hentet fra KS.no: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-08092020.pdf>
- Ot.prp.nr.70. (2003). *Ot.prp.nr.70 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*. Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/pro/forarbeid/otprp-70-200203>
- Prop.46 L (2017–2018). (2018, 03 16). *Prop.46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Hentet fra lovdata.no: [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/sec23?q=Prop.%2046%20L%20\(2017-2018\)%20Lov%20om%20kommuner%20og%20fylkeskommuner%20\(kommuneloven\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/sec23?q=Prop.%2046%20L%20(2017-2018)%20Lov%20om%20kommuner%20og%20fylkeskommuner%20(kommuneloven))



ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS

Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres referanse	Vår referanse	Klassering	Dato
	2021/5969-12-250140/2021-PALKLA	210	05.11.2021

Oversendelse av høringsutkast av "Oppfølging av politiske vedtak – Rutiner og praksis"

Innledning

Kommunedirektøren er tilfreds med at revisjonen konkluderer med at kommunen i all vesentlighet følger opp politiske vedtak på en tilfredsstillende måte, og at vi har etablert tilfredsstillende systemer for å følge opp politiske vedtak.

Forvaltningsrevisjonsrapporten om oppfølging av politiske vedtak fokuserer på et viktig område, hvor Fredrikstad kommune allerede i 2018 initierte et arbeid med å videreutvikle og forbedre disse systemene.

Datagrunnlaget

Datagrunnlaget for revisjonen består av dokumentanalyse, strategisk utvalgte saker fra Fredrikstadkompasset og Elements, samt intervjuer med kommunedirektør og direktører for driftsseksjoner og sentrale staber.

Fredrikstad kommune anser at datagrunnlaget er egnet til å gi et godt og riktig bilde av den faktiske situasjonen.

Konklusjon og anbefalinger

Oppfølging av politiske vedtak er et område av stor viktighet, og er kjernevirksomhet for administrasjonen.

Fredrikstad kommune har rutiner for oppfølging av politiske vedtak, og det er få eller ingen eksempler på at politiske vedtak ikke har blitt fulgt opp.

Arbeidet med en kommuneovergripende rutine for all oppfølging av politiske vedtak ble initiert tilbake i 2019, men har først blitt sluttført og formalisert etter at revisjonsrapporten forelå.

I det følgende kommenterer kommunedirektøren anbefalingene i rapporten, med vurderinger og forslag til tiltak:

Styring og eierskap

Besøksadresse: Nygaardsgt. 16, 1606 Fredrikstad
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Telefon: 69 30 60 00 Org.nr: 940039541

Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no
Tlf. saksbeh.: 69 36 79 03 Bankkonto: 5122 05 77000

1. Implementere Fredrikstadkompasset i samtlige seksjoner. Dette vil kunne sikre en enhetlig og effektiv praksis for å holde oversikt og følge opp politiske vedtak.

Tiltak: Innføring og bruk av Fredrikstadkompasset til oppfølging av politiske vedtak er besluttet og iverksatt, men er i noe varierende grad faktisk tatt i bruk i seksjonene. Kommunedirektøren vil sørge for at alle seksjoner tar Fredrikstadkompasset i bruk også til dette formålet, med felles og helhetlige rutiner og systemer for oppfølging.

2. Utarbeide overordnede skriftlige rutiner som omhandler administrasjonens vedtakshåndtering, rapportering til bystyret på gjennomføringen av vedtak og rapportering til bystyret på bestillinger/vedtak som ikke er gjennomførbare. Dette vil kunne sikre en enhetlig og effektiv praksis gjeldende oppfølging av bystyrevedtak.

Tiltak: Fredrikstad kommune har en overordnet skriftlig rutine som omhandler administrasjonens vedtakshåndtering, rapportering til bystyret på gjennomføringen av vedtak og rapportering til bystyret på bestillinger/vedtak som ikke er gjennomførbare. Arbeidet med denne rutinen ble initiert av nåværende kommunedirektør i 2019. Administrasjonen har arbeidet etter prinsippene nedfelt i rutinen, men rutinen har blitt formalisert og journalført etter at revisjonen var gjennomført. Rutinen er kommuneovergripende.

Sluttkommentar

Kommunedirektøren mener revisjonsrapporten bekrefter at Fredrikstad kommune har på plass systemer for å følge opp politiske vedtak på en tilfredsstillende måte, og at kommunen i all vesentlighet følger opp politiske vedtak.

Det er noe varierende praksis for den faktiske bruken av Fredrikstadkompasset til vedtaksoppfølging i de ulike seksjonene, og kommunedirektøren vil iverksette tiltak for å sørge for at praksisen blir lik og i tråd med vedtatte føringer og beslutninger. På denne måten vil vi sikre en enda mer enhetlig og effektiv oppfølging av våre politiske vedtak.

Det fattes i liten grad bystyrevedtak som ikke er gjennomførbare, eller ikke kan iverksettes. Dersom det oppdages slike vedtak, vil de bli fulgt opp i tråd med rutinen omtalt ovenfor.

Fredrikstad kommune vil bruke rapporten som grunnlag for videre forbedringsarbeid på området, og viser blant annet til kommunedirektørens tiltak knyttet til hver av revisjonens anbefalinger

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Pål Henning Klavenes