

Internkontroll

Frosta kommune

Forvaltningsrevisjon

2024

FR1251

FORORD

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

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

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

Trondheim, 2.9.2024

Anna Ølnes

Sunniva T. Sæter

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Prosjektmedarbeider

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Innholdsfortegnelse	3
Sammendrag.....	5
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Forvaltningsrevisjon i 2018	8
1.3 Problemstillinger	8
1.4 Metode	9
1.5 Kommunedirektørens uttalelse	11
2 Internkontroll på overordna nivå	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Revisjonskriterier	13
2.3 Datagrunnlag og vurderinger	14
2.3.1 Beskrivelse av hovedoppgaver og organisering	14
2.3.2 Revisors vurdering	15
2.3.3 Beskrivelse av mål	16
2.3.4 Revisors vurdering	19
2.3.5 System for nødvendige rutiner og prosedyrer	19
2.3.6 Revisors vurdering	21
2.3.7 Identifisering og håndtering av risiko for avvik og uønska hendelser	22
2.3.8 Revisors vurdering	23
2.3.9 Rapportering og håndtering av avvik.....	23
2.3.10 Revisors vurdering	27
2.3.11 Evaluering og forbedring av internkontrollen	28
2.3.12 Revisors vurdering	28
2.4 Konklusjon.....	28
3 Rapportering av internkontroll og tilsyn	30
3.1 Problemstilling	30
3.2 Revisjonskriterier	30
3.3 Datagrunnlag og vurderinger	30
3.3.1 Rapportering av internkontrollen	30
3.3.2 Revisors vurdering	32
3.3.3 Rapportering av statlige tilsyn	32
3.3.4 Revisors vurdering	32
3.4 Konklusjon.....	33
4 Oppfølging av vedtak.....	34
4.1 Problemstilling	34
4.2 Revisjonskriterier	34
4.3 Datagrunnlag og vurderinger	34
	3

4.3.1	System for registrering, tildeling, oversikt og oppfølging av politiske vedtak.....	35
4.3.2	Revisors vurdering	38
4.3.3	Rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak hvis noe er ulovlig eller uklart.....	39
4.3.4	Revisors vurdering	40
4.3.5	Rutiner for tilbakemelding til politisk nivå.....	40
4.3.6	Revisors vurdering	40
4.3.7	Vedtak skal iverksettes innen rimelig tid.....	41
4.3.8	Revisors vurdering	41
4.3.9	Vedtak skal fattes av kompetent organ	41
4.3.10	Revisors vurdering	42
4.4	Konklusjon.....	42
5	Samla konklusjon og anbefalinger	44
5.1	Samla konklusjon	44
5.2	Anbefalinger	44
	Kilder	45
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	47
	Vedlegg 2 – Uttalelse	53

Figurer

Figur 1.	Planstruktur i Frosta kommune.....	17
Figur 2.	Organisering av dokumentbibliotek, Frosta kommune. Testversjon.....	20
Figur 3.	Avvik i Frosta kommune 2022-1 –2024-1. Kommunedirektør. Kvartal. Antall	24
Figur 4.	Første lesning av avviksmelding 2022-1 – 2024-1. Hele organisasjonen (kommunedirektør). Kvartal. Antall	25
Figur 5.	Antall dager før avvik er lukket. Kvartal. 2022-1 – 2024-1.	26

SAMMENDRAG

Denne rapporten oppsummerer forvaltningsrevisjon av kommunedirektørens overordna ansvar for internkontroll, rapportering av internkontroll og resultat fra statlige tilsyn til kommunestyret og oppfølging av politiske vedtak. Kontrollutvalget bestilte forvaltningsrevisjonen i sak 13/23. Kontrollutvalget ønsket at forvaltningsrevisjonen skulle være en oppfølging av forvaltningsrevisjon om samme tema i 2018. Revisor har så langt det har latt seg gjøre gjennomført revisjonen etter samme opplegg som den som ble gjennomført i 2018. Det har skjedd endringer, både kommunelov og i Frosta kommunes administrative organisasjon etter dette, så det har ikke vært mulig å gjennomføre en helt identisk undersøkelse.

Problemstillingene for forvaltningsrevisjonen har vært:

- Har kommunedirektøren etablert tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå?
- Rapporterer kommunedirektøren minst én gang i året til kommunestyret om internkontroll og statlige tilsyn?
- Har kommunedirektøren etablert system, rutiner og prosedyrer som sikrer oppfølging av politiske vedtak?

På den første problemstillingen konkluderer revisor med at Frosta kommune har etablert et tilfredsstillende system for internkontroll på overordna nivå. Kommunedirektøren har arbeidet med å få på plass et system som ivaretar hovedelementene bestemmelsene i § 25-1, om internkontrollen i kommunen. Revisor mener at det er lagt til rette for avviksrapportering, og rapportene i Compilo tyder på at det er jobbet med kultur for avviksrapportering i kommunen.

Revisor har avdekket noen svakheter i internkontrollen:

- Kommunen mangler viktige temaplaner som klima- og miljøplan, ruspolitisk handlingsplan og andre planer innenfor begge etatenes virksomheter, og dermed tydelige beskrivelser av mål for ulike virksomheter.
- Rutiner og prosedyrer er fortsatt sprett i ulike system, og det kan være risiko for at utdaterte dokumenter er i bruk.
- Det er i varierende grad gjennomført ROS-analyser i organisasjonen som ivaretar § 25-1, bokstav c.
- Det er ikke etablert faste rutiner for evaluering og eventuelt forbedring av internkontrollen.

Konklusjonen på denne problemstillingen bygger på data og vurderinger som er innhentet ved intervju med HR-sjef og kommunalsjefer (etatsjefer) i Frosta kommune. Videre, bygger konklusjonen på gjennomgang og vurdering av innholdet i Compilo, som er kommunens IKT-system for internkontroll. Revisor har dessuten gjennomgått og vurdert styrende dokumenter, som overordna planer, temaplaner, risiko- og sårbarhetsanalyser, prosedyrer og rutiner for ulike oppgaver og aktiviteter. Vi har også gjennomgått avviksrapportering og -oppfølging. Problemstillingen er beskrevet i kapittel 2.

På problemstillingen om rapportering til kommunestyret om internkontroll og statlige tilsyn, konkluderer revisor med at kommunedirektøren har etablert et tilfredsstillende system for rapportering om internkontroll og statlige tilsyn.

For det siste året (2023) er denne rapporteringen innlemmet i systemet Framsikt. Dette er positivt. Problemstillingen er beskrevet i kapittel 3.

Grunnlaget for konklusjonen bygger på dokumentasjon og vurderinger av rapporter om dette, som er lagt fram for kommunestyret.

På den siste problemstillingen konkluderer revisor med at det er etablert system for oppfølging av vedtak i politiske organ.

Denne konklusjonen bygger på data fra en spørreskjemaundersøkelse til politikere i kommunestyret i Frosta (i gjeldende valgperiode) og til saksbehandlere som følger opp politiske vedtak i Frosta kommune. Deler av saksbehandlingen skjer gjennom en samarbeidsavtale med Stjørdal kommune. Flertallet av saksbehandlerne er ansatt i Stjørdal kommune. Vi har også gjennomgått saksgangen i politiske saker i saksstyringssystemet Elements. Denne problemstillingen er beskrevet i kapittel 4.

Med bakgrunn i revisors vurderinger anbefaler revisor kommunedirektøren å:

- Sørge for tydelige målbeskrivelser i overordna planer og temaplaner
- Sørge for at rutiner og prosedyrer er oppdaterte og tilgjengelige i kvalitetssystemet (Compilo)
- Sørge for løpende ROS-analyser i hele organisasjonen
- Etablere faste rutiner for evaluering og eventuelt forbedring av internkontrollen

Vi har fått lesetilgang til systemene Compilo og Elements (saksstyringssystem). I Compilo har vi sjekket i hvilken grad systemet inneholder styrende dokumentasjon som regelverk, prosedyrer og skriftlige rutiner, i tillegg til avvik meldt i avvikssystemet. Metode for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen er beskrevet i kapittel 1.4

Kommunelovens bestemmelser om kommunedirektørens ansvar for internkontroll etter kapittel 25 har vært utgangspunkt for utledning av kriterier. Det samme har kapittel 13 i kommuneloven, om administrasjonen og kommunedirektørens ansvar for oppfølging av kommunestyrets vedtak. Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 1.

Et utkast til rapport har vært sendt til kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse er vedlagt i vedlegg 2, og endringer som følge av uttalelsen er omtalt i kapittel 1.5.

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Frosta kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon den 2.5.2023, sak 13/23, med tema internkontroll og oppfølging av politiske vedtak. Bestillingen er begrunnet med at utvalget ønsker en oppfølging av en tilsvarende forvaltningsrevisjon, gjennomført i 2018¹.

Frosta kommune har vært i en krevende situasjon de siste årene. Det var enighet mellom kontrollutvalget, kommunedirektøren og revisor om at arbeidet og kontakten med kommunen ikke skulle skje før fra januar 2024. Vi har derfor gjennomførte oppstartsmøte og hoveddelen av det øvrige arbeidet i perioden januar – juni 2024.

1.2 Forvaltningsrevisjon i 2018

Forvaltningsrevisjonen som ble rapportert i 2018 hadde omtrent de samme problemstillingene som denne forvaltningsrevisjonen:

- 1) Har Frosta kommune etablert tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå?
- 2) Har Frosta kommune system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp?

På den første problemstillingen konkluderer revisor med at kommunen ikke fullt ut har etablert en tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå. Vi kommer tilbake hva revisor bygger konklusjonen på i slutten av kapittel 2.

På den andre problemstillingen konkluderte revisor med at Frosta kommune i noen grad har system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir fulgt opp og iverksatt. Begrunnelsen for konklusjonen er utdypet i slutten av kapittel 3.

1.3 Problemstillinger

To av problemstillingene er identiske med problemstillingene fra 2018. I tillegg har vi en problemstilling som har kommet med som følge av et tillegg i gjeldende kommunelov. Problemstillingene er:

- Har kommunedirektøren etablert tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå?

¹ Revisjon Midt-Norge SA, «Kartlegging og testing av rådmannens internkontroll», 2018.

- Rapporterer kommunedirektøren minst én gang i året til kommunestyret om internkontroll og statlige tilsyn?
- Har kommunedirektøren etablert system, rutiner og prosedyrer som sikrer oppfølging av politiske vedtak?

Avgrensing

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset mot økonomisk internkontroll. Den er også i hovedsak avgrenset mot virksomheter og enheter i kommuneorganisasjonen.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Frosta kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet. Ved å bruke en kombinasjon av intervju, dokumentasjonsgjennomgang og gjennomgang av kvalitetssystemet har vi fått belyst første og andre problemstilling gjennom et bredt kildegrunnlag. Ved å, i tillegg til intervju, gjennomgå saksstyringssystemet og gjennomføre elektronisk spørreskjemaundersøkelse blant saksbehandlere og politikere, har vi belyst den tredje problemstillingen med bredde i kildegrunnlaget. Vi kommer tilbake til detaljert redegjørelse av metodene nedenfor.

Etter at prosjektplanen ble vedtatt i kontrollutvalget og oppstartsbrevet ble sendt til kommunedirektøren, ble det gjennomført et oppstartsmøte (videomøte). I oppstartsmøtet ble de overordna revisjonskriteriene forankret hos revidert enhet og prosessen med gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble avklart. I oppstartsmøtet deltok kommunedirektøren, daværende kommunalsjef for oppvekst og velferd og daværende HR-sjef. Fra revisjonen deltok oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor og prosjektmedarbeider. Det ble ikke skrevet referat som ble verifisert fra oppstartsmøtet. Informasjonen er ikke brukt i rapporten uten at den er bekreftet i senere intervju eller annen dokumentasjon. Daværende HR-sjef har vært revisjonens kontaktperson i Frosta kommune, og sørget for tilrettelegging for tilgang til systemer og dokumentasjon. I rapporten bruker vi benevnelsen HR-sjef om det som inntil 9. juni var HR-sjef. Dette gjelder også kommunalsjefen for oppvekst og velferd.

Det har også vært gjennomført et videomøte med HR-sjef og arkivleder. På dette møtet fikk vi en gjennomgang av systemene Compilo (kvalitetssystem) og Elements (saksstyring). Det ble ikke skrevet referat fra møtet.

Intervju

Revisjonen har gjennomført tre intervju, med intervjuguide som har vært strukturert etter revisjonskriteriene i forvaltningsrevisjonen. Det er gjennomført intervju med kommunalsjef for oppvekst og utdanning, kommunalsjef for samfunn og utvikling og HR-sjef. Det ble skrevet referat fra alle intervjuene. Alle referatene er verifiserte. Siden problemstillingene er rettet mot internkontroll på overordnet nivå, har vi ikke gjennomført intervju med ledere og andre ansatte lenger nede i organisasjonen. Kommunalsjefene har blitt spurt om hvordan system og rutiner rundt internkontroll er innført og tatt i bruk i deres etat². HR-sjefen har hatt det faglige ansvaret på vegne av kommunedirektøren for innføring og oppfølging av internkontrollen.

Dokument- og systemgjennomgang

Vi har fått lesetilgang til systemene Compilo og Elements (saksstyringssystem). I Compilo har vi sjekket i hvilken grad systemet inneholder styrende dokumentasjon som regelverk, prosedyrer og skriftlige rutiner. Vi har sjekket hva som finnes av dokumentasjon, men ikke vurdert det opp mot hva som i detalj bør finnes i et kvalitetssystem. Videre har vi gjennomgått avviksstatistikk og sett på utviklingen i rapporterte avvik fra systemet ble innført i fra 1. kvartal 2022 og til 1. kvartal 2024. Vi har også sett på hvor lang tid det tar før meldte avvik blir lest første gang og hvor lang tid det tar før avvik blir lukket.

Ved gjennomgang av styrende dokument, for eksempel overordna planer og risiko- og sårbarhetsanalyser har vi belyst om ansvar og oppgaver er beskrevet og om det er utarbeidet mål for virksomheten. I Elements har vi sjekket den politiske saksgangen fra saken har kommet til politisk behandling og til den er ferdig. Vi har kontrollert om det er fastsatt saksbehandler og om saken er behandlet i riktig organ.

Elektroniske spørreskjemaundersøkelser

Vi har gjennomført to elektroniske spørreundersøkelser³ i dette prosjektet. Den ene spørreundersøkelsen har vært rettet til politikere og den andre til ansatte som har saksbehandling for politiske organ som del av sine oppgaver.

Spørreundersøkelsen som var rettet mot politikerne ble sendt til de faste medlemmene i kommunestyret, 17 medlemmer. 13 medlemmer har svart. Det gir en svaroppslutning på i overkant av $\frac{3}{4}$ av kommunestyrets medlemmer. Vi har ikke oversikt over partifordeling. Av de

² Etat er kommunens begrep for kommunalsjefenes ansvarsområde

³ SurveyXact

13 som har svart, har 10 vært medlemmer i kommunestyret i to eller flere perioder⁴. Spørreskjemaet bestod av spørsmål med både lukka og åpne svarkategorier.

Den andre spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med saksbehandling for politiske organ som del av sine oppgaver. Vi fikk oversikt over navn og epostadresse fra etatsjefene. Til sammen var det 20 saksbehandlere som mottok undersøkelsen: 10 med epostadresse i Frosta kommune og 10 med epostadresse i Stjørdal kommune. Vi har fått svar fra 15 av de som fikk tilsendt spørreundersøkelsen. Av disse har 4 svart at de ikke har saksbehandlingsoppgaver for Frosta kommune. Av de 11 som har slike oppgaver, er 3 ansatt i Frosta kommune og 8 er ansatt i Stjørdal kommune.

Vurdering av metode

Vi har gjennomført forvaltningsrevisjonen ved å samle data fra flere kilder: Intervju med ledere på overordna nivå, gjennomgang av aktuelle systemer, gjennomgang av styrende dokumenter og data fra spørreskjema til saksbehandlere og politikere.

Likevel vil datagrunnlaget ha svakheter. Svarene fra spørreundersøkelsen til saksbehandlere har store skjevheter, da 8 av de som har svart er ansatt i en annen kommune og har saksbehandling innenfor et avgrenset saksområde (plan og byggesak). Systemene vi har gjennomgått har også noe begrenset informasjon. Vi har ikke gjennomgått andre systemer enn Compilo, Elements og kommunens hjemmesider.

Totalt sett mener revisor at det samla datagrunnlaget gir dekning for vurderinger og konklusjoner.

1.5 Kommunedirektørens uttalelse

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 26.6.2024. Revisjon Midt-Norge SA mottok uttalelse den 26.8.2024. Uttalelsen er vedlagt rapporten (vedlegg 2).

Det skjer kontinuerlige endringer i en kommuneorganisasjon. Ledere og nøkkelpersoner slutter og nye begynner. Reglement og organisasjonsstrukturer endres. Dette har skjedd fra revisor avsluttet innhenting av dokumentasjon og fram til kommunedirektøren avla sin uttalelse til rapporten. Revisor har derfor endret noe av innholdet på bakgrunn av kommentarene fra kommunedirektøren. Det synliggjort i teksten der det er gjort endringer på bakgrunn av

⁴ Ikke nødvendigvis sammenhengende perioder.

kommunedirektørens endringer. Vi har også endret vurderinger på bakgrunn av dette, og tatt bort noen anbefalinger.

Revisor har skrevet et sammendrag innledningsvis, etter at kommunedirektøren hadde rapporten til uttalelse. Det gjør at sidetallene har forskjøvet seg i den endelige rapporten. Tabellen nedenfor viser hvordan dette er håndtert.

Sidetall i kommunedirektørens uttalelse	Sidetall i denne, endelige rapporten	Håndtering
Side 10	Side 14	Endret
Side 11	Side 14	Endret
Side 11	Side 14	Endret
Side 11	Side 15	Endret
Side 12	Side 15 og 16	Endret
Side 25	Side 28	Endret
Side 39	Side 42	Endret
Side 40	Side 44	Kulepunkt 1 og 6 tatt bort, kulepunkt 2 uendret.

2 INTERNKONTROLL PÅ OVERORDNA NIVÅ

I dette kapitlet belyser vi problemstillingene om system for internkontroll og rapportering av internkontrollen. Kapitlet inneholder presentasjon av problemstillinger, revisjonskriterier, funn og revisors vurderinger.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- Har kommunedirektøren etablert tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er gjelder for disse problemstillingene:

Kommunedirektøren skal:

- Utarbeide beskrivelse av virksomhetens
 - Hovedoppgaver og organisering
 - Mål
- Ha system for nødvendige rutiner og prosedyrer
- Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
 - Rapportering og håndtering av avvik
 - Identifisere risiko for avvik og uønska hendelser
- Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Revisjonskriteriene er hentet fra kommuneloven⁵ og veileder for internkontroll i kommuner og fylkeskommuner^{6 7}

⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet, «Kommuneloven» (2018), <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>.

⁶ KS, «Orden i eget hus - kommunedirektørens internkontroll», 2020, <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf>.

⁷ Kommunal og moderniseringsdepartementet, «Veilder-internkontroll_november-2021», 2021, https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/veilder-internkontroll_november-2021.pdf; KS, «Orden i eget hus - kommunedirektørens internkontroll».

2.3 Datagrunnlag og vurderinger

I dette kapitlet presenteres data fra intervju, kvalitetssystemet og kommunens hjemmesider.

2.3.1 Beskrivelse av hovedoppgaver og organisering⁸

Denne delen har utgangspunkt i § 25-1 tredje ledd bokstav a., om at det skal utarbeides en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Vi har valgt å belyse hovedoppgavene og organisering i dette delkapitlet, og mål i neste.

Den administrative organiseringen av Frosta kommune er illustrert i styringsdokumenter og på kommunens hjemmeside. På hjemmesiden er det også en oversikt over ledergruppen, inklusive HR-sjef og økonomisjef, med oppstilling av virksomheter under hvert lederområde. På hjemmesiden viser organisasjonskartet alle virksomhetene og stabsfunksjoner. Nytt organisasjonskart er oppdatert og gjort gjeldende fra 1.8.2024. I styringsdokumentene er organisasjonsstruktur og -nivå illustrert ned til virksomheter og avdelingsledernivå, men det framgår ikke hvilke virksomheter og avdelinger som inngår i de to etatene (organisasjonskartet nedenfor). I rapporten som gikk til kommunedirektøren for uttalelse var det et organisasjonskart fra Budsjett 2024 og økonomiplan 2024 – 2027 som ble tatt med i rapporten. Vi har erstattet dette organisasjonskartet med en lenke til organisasjonskartet på kommunens nettsider: <https://www.frosta.kommune.no/om-kommunen/informasjon-om-kommunen/organisasjon-og-ledelse/>⁹

I intervju med HR-ansvarlig fikk vi informasjon om at ny organisering innen pleie og omsorg vil tre i kraft fra 1. august.

HR-sjefen sluttet i Frosta kommune 9. juni 2024. HR-rådgiver har hatt ansvar for oppfølgingen av internkontroll i virksomhetene inntil ny HR-sjef begynte den 5. august, jf. tilbakemelding fra kommunedirektøren (vedlegg 2).

I følgende avsnitt belyser vi om og hvordan hovedoppgavene, ansvar og myndighet er beskrevet.

I Budsjett- og økonomiplan (2024 – 2027)¹⁰ framgår det en tabell, «stabens hovedoppgaver». som viser hvilke hovedoppgaver staben har. Hovedoppgavene er strukturert etter fagområder

⁸ Hovedoppgaver slik det er beskrevet gjennom delegeringsreglement, organisasjonskart og andre oversikter over oppgaver i organisasjonen

⁹ Kommunedirektøren Frosta kommune, «Organisasjon og ledelse», 2024, <https://www.frosta.kommune.no/om-kommunen/informasjon-om-kommunen/organisasjon-og-ledelse/>.

¹⁰ Kommunedirektøren i Frosta, «Kommunedirektørens forslag til Budsjett 2024 Økonomiplan 2024 - 2027», 2023.

og hvilken målgruppe de er rettet mot. Det går ikke eksplisitt fram beskrivelse av virksomhetenes hovedoppgaver. Det framgår hvilke tjenester som inngår i de ulike virksomhetene. En slik beskrivelse framgår også i Strategidokumentet 2023¹¹.

Kommunen har et administrativt delegeringsreglement, der oppgaver og ansvar er beskrevet. Kommunestyret vedtok sist administrativt delegeringsreglement¹² i mars 2023. HR-ansvarlig sa at delegeringsreglementet må endres som følge av organisatoriske endringer etter mars 2023. Ifølge tilbakemelding fra kommunedirektøren (vedlegg 2) er det administrative delegeringsreglementet i ferd med å justeres i tråd med ny organisering fra 1. august 2024.

Delegeringsreglementet beskriver ansvaret som kommunestyret har delegert til kommunedirektøren og ansvar som er delegert videre ned i organisasjonen. Delegeringsreglementet er tilgjengelig på kommunens hjemmesider¹³ (søkbart), i tillegg til at det finnes i Compilo.

Kommunalsjef for samfunn og utvikling fortalte at delegeringsreglementet går på rollenivå. Hun sa at det er tydelig hvilket ansvar kommunalsjefen har, og hvilket ansvar kommunedirektøren har delegert til virksomhetslederne og avdelingslederne. Kommunalsjefen for oppvekst og velferd trakk også fram det administrative delegeringsreglementet, og at det må revideres som følge av organisatoriske endringer.

Begge kommunalsjefene mente at delegeringsreglementet er tydelig på ansvaret til egen lederfunksjon.

Begge kommunalsjefene viser til arbeidsavtalen, og at den ivaretar det samme som en eventuell lederavtale ville gjort.

2.3.2 Revisors vurdering

Kommuneloven § 25-1 har krav om at det skal utarbeides en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver og organisering.

Etter revisors vurdering har Frosta kommune en internkontroll som gir beskrivelse av organisering av virksomheten.

¹¹ Frosta kommune, «Strategidokument 2023», 2023.

¹² kommunedirektøren Frosta kommune, «Administrativt delegeringsreglement», 2023.

¹³ <https://www.frosta.kommune.no/tjenester/politikk-og-planer/for-politikere/>

Organisering av virksomheten er illustrert i et organisasjonskart over kommunedirektørens administrasjon og tjenester på kommunens nettsider.

Etter revisors vurdering er det en risiko når nøkkelpersoner slutter i organisasjonen. Det er positivt at det er utnevnt ny nøkkelperson for oppfølging av internkontroll.

2.3.3 Beskrivelse av mål

Kommunens **planstrategi**¹⁴ ble vedtatt i juni 2022, ca. 8 måneder etter at den, etter plan- og bygningsloven¹⁵ skulle vært vedtatt¹⁶. Planstrategien er tilgjengelig på kommunens nettsider¹⁷. I planstrategien går det fram at ny samfunnsdel (kommuneplanen) skal prioriteres i perioden.

Kapitlet om arealstrategi peker ut fem overordnede føringer som skal forplikte kommunen til å føre en arealpolitikk som i større grad enn i tidligere vektlegger:

- Klimatilpasning og klimahensyn i form av redusert CO₂- utslipp
- Jordvern
- Naturmangfold og naturverdier
- Kulturminner og kulturmiljø
- Folkehelse

Kommunalsjef for samfunn og utvikling har ansvar for at det blir lagt fram planstrategi for kommunestyret senest innen ett år etter konstituering av kommunestyret for perioden 2023 – 2027¹⁸.

I planstrategien framgår det av tabell 1 hvilke planer kommunedirektøren mener bør prioriteres i perioden 2022-2023. Utenom samfunnsdelen foreslås Overordna ROS-analyse og Sentrumsplan. Tabell 2 i planstrategien viser en oversikt over eksisterende planer per. juni 2022. Det framgår ikke i oversikten når de ble vedtatt, eller for hvilken periode de gjelder. Det går fram, under kapitlet om oppfølging av planer til prioritering (kapittel 6), at det ved utarbeidelse av planstrategi for neste valgperiode vil framgå en oversikt over planer delt i to kategorier: Planer til prioritering og planer med fast rullering.

¹⁴ Frosta kommune, «Planstrategi 2022 - 2023», 2022, https://www.frosta.kommune.no/_f/p4/ifa9183e0-379e-442d-b9fa-a0d5d715aa35/kommunalplanstrategi-2022-2023.pdf.

¹⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)», 2008, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan-og-bygningsloven>.

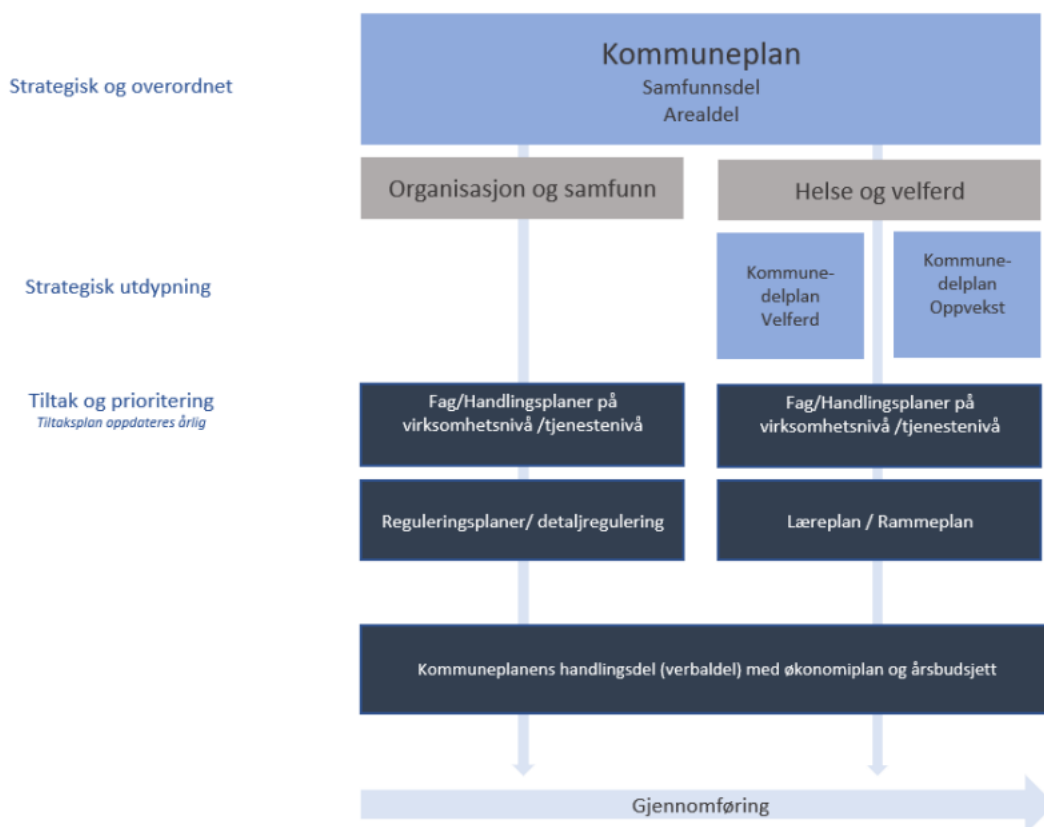
¹⁶ Senest ett år etter konstituering av kommunestyret (PBL § 10-1, andre ledd)

¹⁷ <https://www.frosta.kommune.no/tjenester/politikk-og-planer/planer-og-forskrifter/>

¹⁸ Konstituert 17.10.2023.

Planstrategien beskriver planstrukturen i kommunen, og illustrerer dette i figuren nedenfor.

Figur 1. Planstruktur i Frosta kommune.



Kilde: Planstrategien 2022-2023, Frosta kommune

Kommuneplanens samfunnsdel 2023 – 2035¹⁹ ble vedtatt av kommunestyret i desember 2023. Ved siden av innledende kapitler om planen, er den bygd opp med visjon, fire hovedmål og et kapittel om arealstrategi. Under hvert hovedmål er det lagt inn en tabell med en kolonne for «slik vil vi ha det», «slik skal vi gjøre det» og en kolonne med referanse til aktuelle bærekraftsmål. Målene og måloppnåelse er ikke poenget i denne forvaltningsrevisjonen, derfor gjengir vi ikke hovedmålene.

HR-sjefen fortalte at ledergruppa hadde jobbet mye med å få bærekraftsmålene inn i samfunnsdelen. Neste skritt er å ta de inn i resten av planverket.

¹⁹Frosta kommune, «Kommuneplanens samfunnsdel 2023 - 2035», 2023, https://www.frosta.kommune.no/_f/p4/i3be2e00f-f0c4-4448-a324-19517dd4ea3a/kommuneplanens-samfunnsdel_2023-2035_vedtatt_kommunestyret12122024.pdf.

Kommuneplanens **arealdel (KPA)**²⁰ ble vedtatt i 2017, og har en tidshorisont 2015 – 2027. Den ble oppdatert etter sluttbehandling og mekling i 2020. KPA er tilgjengelig under samme fanen på hjemmesiden som samfunnsdelen og planstrategien. I tillegg er det en kartløsning under samme fane, hvor en kan finne aktuelle **reguleringsplaner**. Under andre planer, finner vi Hovedplan for avløp og vannmiljø 2021 – 2027 og Plan for demensomsorg.

Kommunalsjefen for oppvekst og velferd sa at det ikke er **kommunedelplaner** innen oppvekst og velferd. Hun trakk fram samfunnsdelen, den **årlige strategiplanen, årsbudsjett med fireårig økonomiplan og årsrapport** som de viktigste dokumentene i plansystemet. I tillegg er det temaplaner. Hun sa også at det finnes noen eldre planer innen helse og omsorg, men de viser ikke helhetlig retning og framtidsmål, men framstår mer som beskrivelse av tjenesten.

Kommunalsjefen for samfunn og utvikling trakk fram de samme planene. Hun fortalte at det ble tatt en vurdering av hvilke planer som mangler i forbindelse med budsjettprosessen. Hun viste til budsjettdokumentet og beskrivelse av hvilke planer som mangler. Det er behov for planer innen flere områder, som kultur, energi og miljø, plan for drift og vedlikehold, boligsosial handlingsplan²¹, vei og næring. Revisor har gjennomgått Strategidokument for 2023 og Budsjett for 2023 og 2024 med økonomiplaner for 2023 – 2026 og 2024 – 2027. Kommunedirektøren beskriver strategidokumentet som en analyse av kommunens ståsted for å gi mulighet for prioriteringer i et lengre perspektiv. Dokumentet inneholder nøkkeltall og annen sammenlignende statistikk fra ulike kilder (KOSTRA, Kommunebarometeret, Folkehelsebarometeret med flere). I tillegg er det beskrivelse av hovedmålene for kommunens tjenester i en udefinert framtid. I budsjett- og økonomiplanen (2024, 2024-2027) er det referert til strategidokumentet 2023 når det gjelder arbeidsgiverpolitikk og medarbeidere. I tillegg refereres det til strategidokumentet for 2021, om at kommuneplanens arealdel er mangelfull.

Frosta kommune mangler en del temaplaner som kommunene er forpliktet til å ha: Klima- og miljøplan, Ruspolitisk handlingsplan, Folkehelseplan mv. Det ble nylig vedtatt boligsosial handlingsplan.

Frosta kommune har innført rapporteringssystemet Framsikt. Kommuneplanens samfunnsdel skal være fundamentet, som de andre, underordna, planene og årsrapporten er koblet opp mot, ifølge de vi intervjuet.

²⁰ Frosta kommune, «Kommuneplanens arealdel 2015 - 2027», 2020.

²¹ Boligsosial handlingsplan er nylig vedtatt i kommunestyret

2.3.4 Revisors vurdering

Kommuneloven § 25-1 har krav om at det skal utarbeides en beskrivelse av virksomhetens mål.

Etter revisors vurdering ivaretar Frosta kommune delvis kommunelovens krav om at det skal utarbeides beskrivelse av mål for virksomheten. Svakheterne er knyttet til at kommunen mangler viktige planer som energi- og klimaplan og ruspolitisk handlingsplan.

Frosta kommune har tilfredsstillende planstruktur på overordna nivå, med kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, årlig strategiplan og årsbudsjett og fireårig handlingsplan. Det kan se ut til at arealdelen har mangler. Planene inneholder i liten grad konkrete mål for virksomhetene.

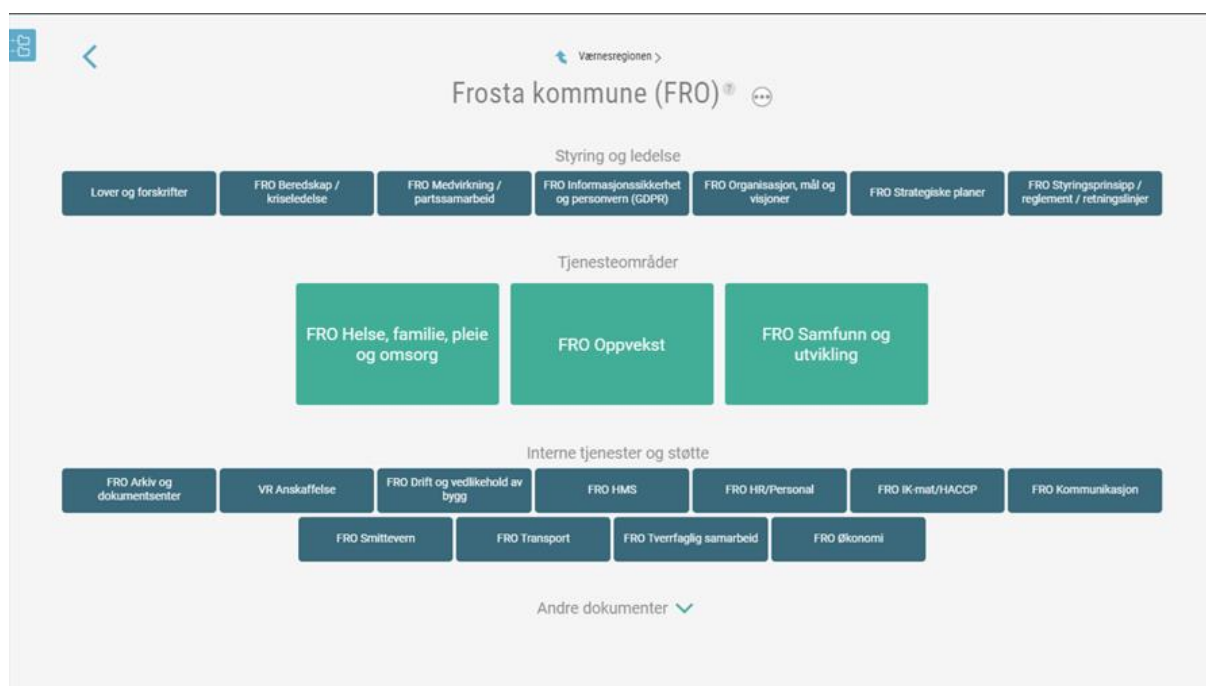
2.3.5 System for nødvendige rutiner og prosedyrer

Frosta kommune innførte internkontrollsystemet Compilo i 2020. Det tok litt tid før de kom i gang med et opplæringsopplegg i systemet for ledere og ansatte, men fra 2021 ble opplæringen mer systematisk, ifølge HR-sjef. De begynte først med å innføre avviksmeldinger for å forstå hva en hendelse er et *avvik fra*, må det legges til rette med oversikter over regelverk, prosedyrer og rutinebeskrivelser. Det har det blitt jobbet med siden høsten 2021.

Compilo er kvalitetssystem for kommunene som inngår i Værnesregionen, inklusive Frosta kommune. Revisjonen har fått lesetilgang til Frosta kommunes del av Compilo. I dette kapittelet beskriver vi status for prosedyrer og rutiner.

Under fanen «dokumentbibliotek» finner vi en mappe, «testmappe», som leder til en oversikt over bokser med lenke til ulike temaer under styring og ledelse, tjenesteområder, interne tjenester og støtte og andre dokumenter. Figuren nedenfor illustrerer oversikten.

Figur 2. Organisering av dokumentbibliotek, Frosta kommune. Testversjon.



Kilde: Compilo, Frosta kommune.

HR-sjefen forklarte at dokumentbiblioteket er bygd opp etter *prosess*. Det fungerer slik at, f.eks. prosedyrer for legemiddelhåndtering, er likt for alle som har legemidler i sin virksomhet. Det skal være lik prosess og like retningslinjer for det som skal håndteres likt, uavhengig av tjeneste.

Revisor har gått gjennom innholdet i de ulike boksene. De syv boksene under styring og ledelse inneholder fra 0 – 4 dokumenter hver²². Under boksen «lover og forskrifter» er det ingen dokumenter, under «beredskap/kriseledelse» er det ett dokument; Plan for psykososialt kriseteam. Under «medvirkning og partssamarbeid» er det ett dokument; Veileder i partssamarbeid, under «informasjonssikkerhet og personvern (GDPR)» er det ett dokument; Dokumenthåndtering – lagring, deling og samhandling. Under «organisasjon, mål og visjoner» er det ingen dokument, under «strategiske planer» er det ett dokument; Kommunikationsplan, og under «styringsprinsipp/reglement/retningslinjer» er det fire dokument; delegeringsreglement, lønnspolitiske retningslinjer, omstilling og nedbemanning, og økonomireglement.

²² Per 10.4.2024

Under «tjenesteområder» er fire bokser som inneholder dokumenter som gjelder Værnesregionen. Aktuelle dokumenter er merket med «Stj». Om de er gjennomgått og gjeldende for andre kommuner har vi ikke informasjon om. Det er i boksen for velferd vi finner flest dokument. I de øvrige boksene; «kultur og fritid», «oppvekst», «samfunn» finner vi ingen dokument²³.

I boksene under; «interne tjenester og støtte», er det dokumenter i 5 av de 11 boksene. Dokumentene er internt regelverk og rutinebeskrivelser som gjelder saksbehandling og arkiv, personal og økonomi.

HR-sjefen fortalte at bokser/dokumenter som er merket VR, er like for hele Værnesregionen. Med felles kvalitetssystem kan noe ivaretas sammen. Fellestjenestene, for eksempel, der er det felles prosedyrer. HR-rådgiver vil få det overordna ansvaret med å jobbe videre med virksomhetene for å få på plass internkontroll og dokumenter i Compilo. Det planlegges blant annet en workshop med virksomhetslederne for å jobbe videre med dette.

Kommunalsjefene ga uttrykk for at de er forsikret om at regelverk, prosedyrer og rutinebeskrivelser som gjelder egne områder er tilgjengelig for ansatte. Dette er tilgjengelig på flere, eller ulike plattformer; Compilo og intranett (Innsida). Begge sier det ligger rutiner på ulike steder, som for eksempel Teams, permer og mappesystem. Kommunalsjef for organisasjon samfunn og fortalte at det er utnevnt to superbrukere i Compilo i etaten som leder. De skal være tilgjengelige for brukerne. HR-sjefen bekreftet at det er utnevnt superbrukere i hele organisasjonen, men innen samfunn og utvikling har det vært mye utskiftninger over flere år.

Begge kommunalsjefene gir uttrykk for at de har god og tett dialog med sine ledere om planer og rutiner. HR-sjefen bekrefter at dialogen sikres gjennom ledermøter i organisasjonen. Rapportering på økonomi og sykefravær sikrer at kommunedirektøren har oversikt over etatsjefenes dialog med sine ledere.

2.3.6 Revisors vurdering

Systemet for internkontroll skal inneholde nødvendige rutiner og prosedyrer

Etter revisors vurdering har Frosta kommune hatt en god prosess med å ta i bruk Compilo som internkontrollsystem. Det er lagt til rette for at rutiner og prosedyrer skal inngå i systemet, men det er ennå mangelfullt når det gjelder innhold.

²³ I samme bilde finner vi en boks «tjenesteutøvelse», som er Værnesregionen.

Etter revisors vurdering er det store mangler i mappene for regelverk, prosedyrer og skriftlige rutiner innenfor ulike områder. De fleste mappene inneholder dokumenter for Værnesregionen, noe revisor mener er formålstjenlig. Revisor har fått inntrykk av at mye av dokumentasjonen som gjelder rutiner og prosedyrer er spredt på ulike plattformer. Det kan være Teams og intranett i tillegg til, eller i stedet for Compilo. Selv om dokumentene er tilgjengelige for ansatte, kan det være risiko for at det er regelverk og prosedyrer som ikke er oppdaterte som brukes.

Nøkkelpersoner som har jobbet med å innføre og skape bevissthet om internkontrollsystemet har sluttet i organisasjonen. Det kan være risiko for at noe av det offensive arbeidet med å innføre systemet kan bli svekket. Revisor har inntrykk av at kommunalsjefene har dialog med sine ledere om hvilke prosedyrer, skriftlige rutiner og regelverk som gjelder, og hvilke som trenger oppdatering.

2.3.7 Identifisering og håndtering av risiko for avvik og uønska hendelser

Frosta kommunestyre vedtok helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) høsten 2023²⁴. I dokumentets innledningskapittel framgår det at helhetlig ROS for Frosta kommune 2023 er en utredning innenfor samfunnssikkerhet og beredskap og er resultat av en systematisk kartlegging av risiko og mulige uønskede hendelser som kan ramme samfunnet og innbyggerne. Analysen er basert på tverrfaglig kompetanse fra ulike sektorer i kommunen og politiet i Trøndelag.

HR-sjefen fortalte at det er hennes ansvar å påpeke hvis noe mangler, men det er ledernes ansvar å gjennomføre ROS innen sine områder. HR-sjefen sa at det er gjennomført ROS-analyse på Frostatunet i forbindelse med tilsyn fra Arbeidstilsynet i 2023.

Kommunalsjef for oppvekst og velferd bekreftet at det er gjennomført ROS på institusjon i sammenheng med tilsyn fra arbeidstilsynet. ROS og beredskapsplaner på virksomhetsnivå er under arbeid, ifølge kommunalsjefen.

Kommunalsjef for samfunn og utvikling sa at det er opp til den enkelte virksomhetsleder å sikre drift og utvikling av tjenesten, inkludert at tilstrekkelige ROS-vurderinger er gjort. Hun fortalte at det vil være behov for revidering av ROS for flere virksomheter. For å følge opp kommunes ansvar for kommunal beredskapsplikt og helseberedskap skal det etableres en beredskapsgruppe i nærmeste framtid. Det skal bidra til å heve kompetansen på

²⁴ Frosta kommune, «Helhetlig ROS 2023», 2023.

risikovurdering og beredskapsarbeid, ifølge kommunalsjefen. Det er også planer om en ROS-analyse på emosjonell og relasjonell eksponering. Det har vært en gjennomgang på dette et internt arrangement, HMS-dagen. Virksomhetslederne har ikke vært trygge nok på å gjennomføre ROS-analyser i egen ledelse og virksomhet.

Det er gjennomført ROS-analyse på sykefravær. Dette som følge av økt sykefravær i forbindelse med det som omtales som overgrepssaken.

HR-sjefen informerte også om at det har vært gjennomført ROS-analyse på nybygg av kommune- og helsehus. Kommunen har fått godkjent 14 timers vakter i helgene. Da må det gjennomføres ROS for å avdekke mulige risikoer for ansattes liv og helse.

2.3.8 Revisors vurdering

Kommuneorganisasjonen må identifisere risikoer i kommunen og i organisasjonen

Etter revisors vurdering har Frosta kommune en nylig gjennomført helhetlig ROS. Etter det revisor har inntrykk av er risiko- og sårbarhetsanalyser i virksomhetene mer variabelt.

På bakgrunn av informasjonen revisor har fått og gjennomgått tyder det på at det fra overordna nivå har blitt jobbet med å få en kultur for risikotenking i organisasjonen i forbindelse med innføring av internkontrollsystemet. Det er spesielt innenfor HMS-området at en har forsøkt å få mer bevissthet rundt dette.

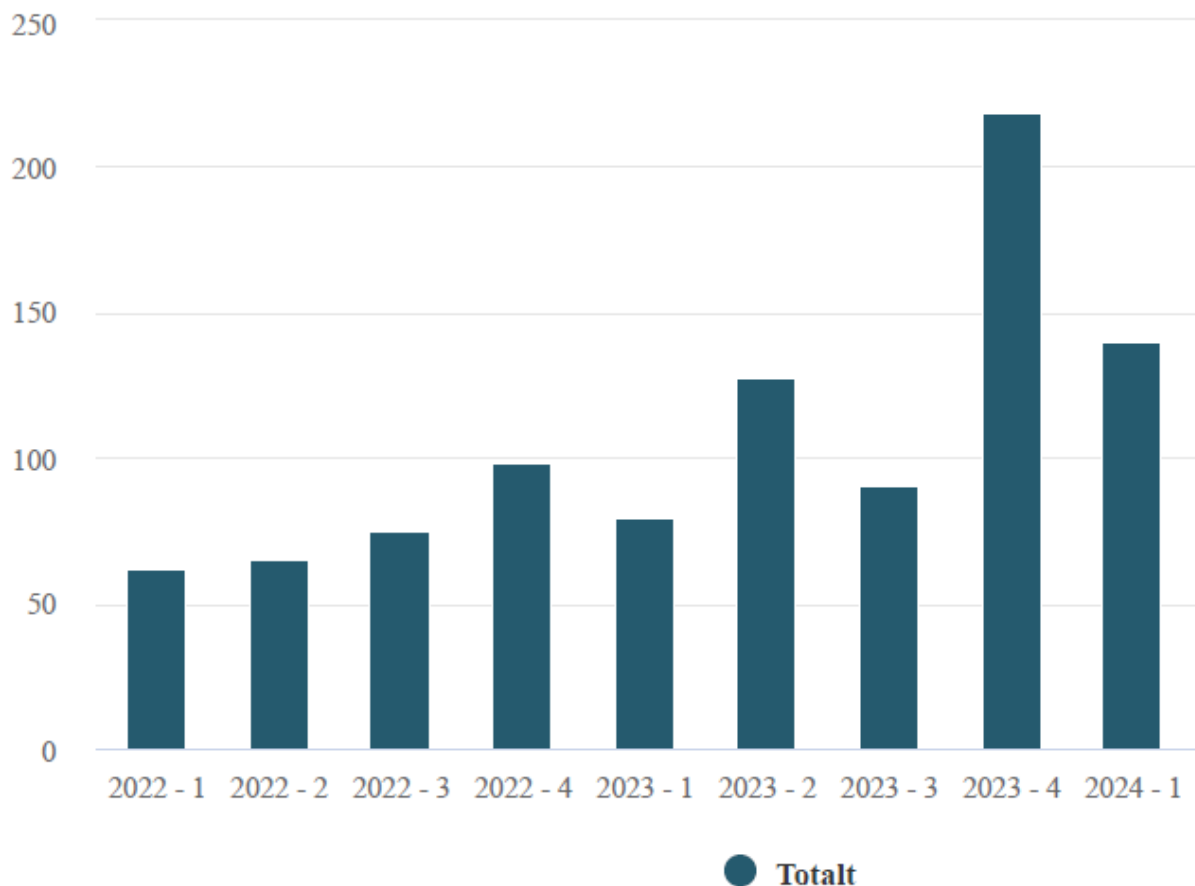
2.3.9 Rapportering og håndtering av avvik

Kommunen skal ha et system for internkontroll som legger til rette for rapportering og oppfølging av avvik. HR-sjefen fortalte at politikerne har etterlyst dette. Rapporterte avvik har økt en god del i årene 2022 – 2024, og politikerne har stilt spørsmål ved dette.

I Compilo er det en prosedyre for avvikshåndtering. Her går det fram at det er et mål at Frosta kommune skal ha en kultur for å melde avvik. Videre står det at kulturen skal gjenspeile en «no blame policy» -holdning, som innebærer at meldte avvik ikke skal brukes til å klandre eller kritisere, men for lære og forebygge. Prosedyren inneholder beskrivelse av ledere og ansattes ansvar for avviksrapportering og -oppfølging, hvor det skal meldes, opplysninger som ikke skal registreres i avvik, hvordan det skal meldes i kvalitetssystemets avviksmodul og hvordan leder skal følge opp. Det refereres til arbeidsmiljøloven, helsepersonelloven, kommuneloven og personopplysningsloven, i tillegg til aktuelle forskrifter.

Revisor har sett på avviksstatistikken for Frosta kommune. Figuren viser diagram over meldte avvik i perioden 1. kvartal 2022 – hittil²⁵ i 2. kvartal.

Figur 3. Avvik²⁶ i Frosta kommune 2022-1 –2024-1. Kommunedirektør. Kvartal. Antall



Det er meldt fra 62 avvik i første kvartal i 2022 til 219 avvik i fjerde kvartal i 2023. Vi ser at trenden er økende, med høyest antall meldte avvik i 4. kvartal 2023 og 1. kvartal 2024.

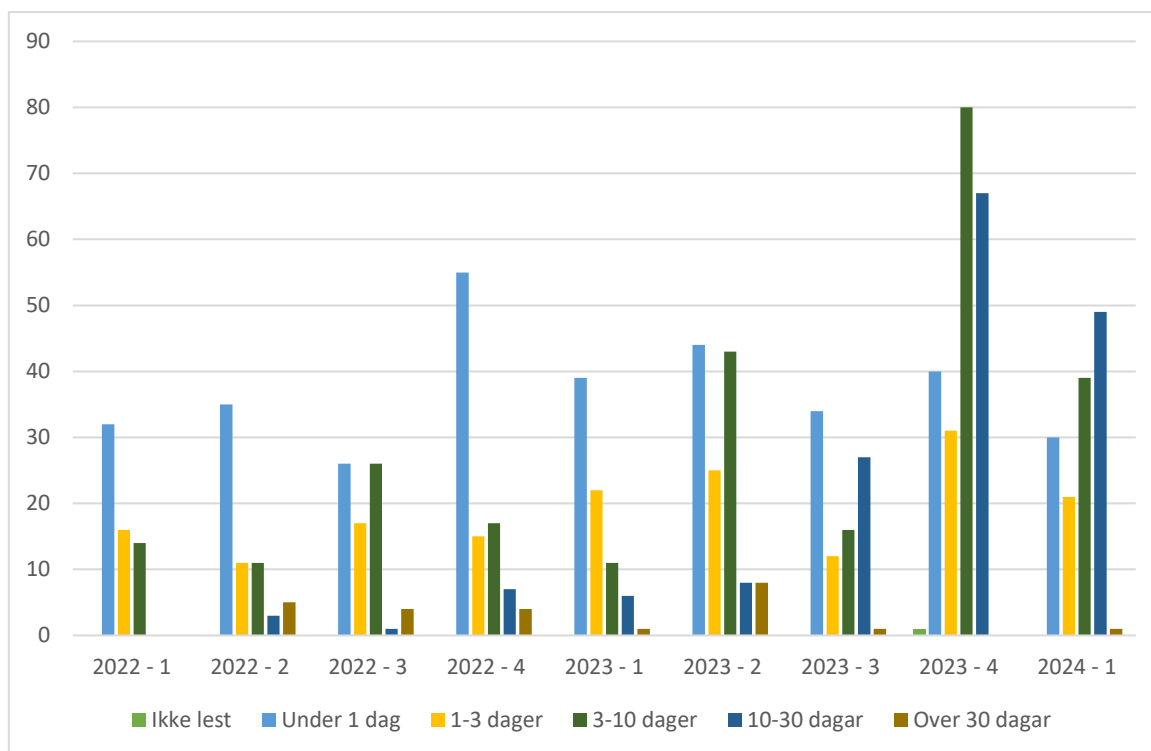
De aller fleste avvikene er meldt innenfor oppvekst og velferd. Innenfor den etaten er det grunnskolen som har hatt høyest antall meldte avvik i perioden, fra 14 - 105 avvik, med topp i tredje kvartal i 2023. Innen helse og omsorgstjenester er det institusjonstjenester som har hatt flest meldte avvik, fra 17 - 70 avvik, med en topp i fjerde kvartal 2023. Det er færrest meldte avvik i etaten for samfunn og utvikling. Det kan forklares med at det er færre ansatte

²⁵ 9.4.2024

der, og at en vesentlig del av tjenestene utføres av ansatte i Stjørdal kommune. De rapporterer avvik i Stjørdal kommunes avvikssystem.

I avviksstatistikken er det også oversikt over antall dager for første lesing. Dette presenteres i diagram i figuren nedenfor.

Figur 4. Første lesning av avviksmelding 2022-1 – 2024-1. Hele organisasjonen (kommunedirektør). Kvartal. Antall



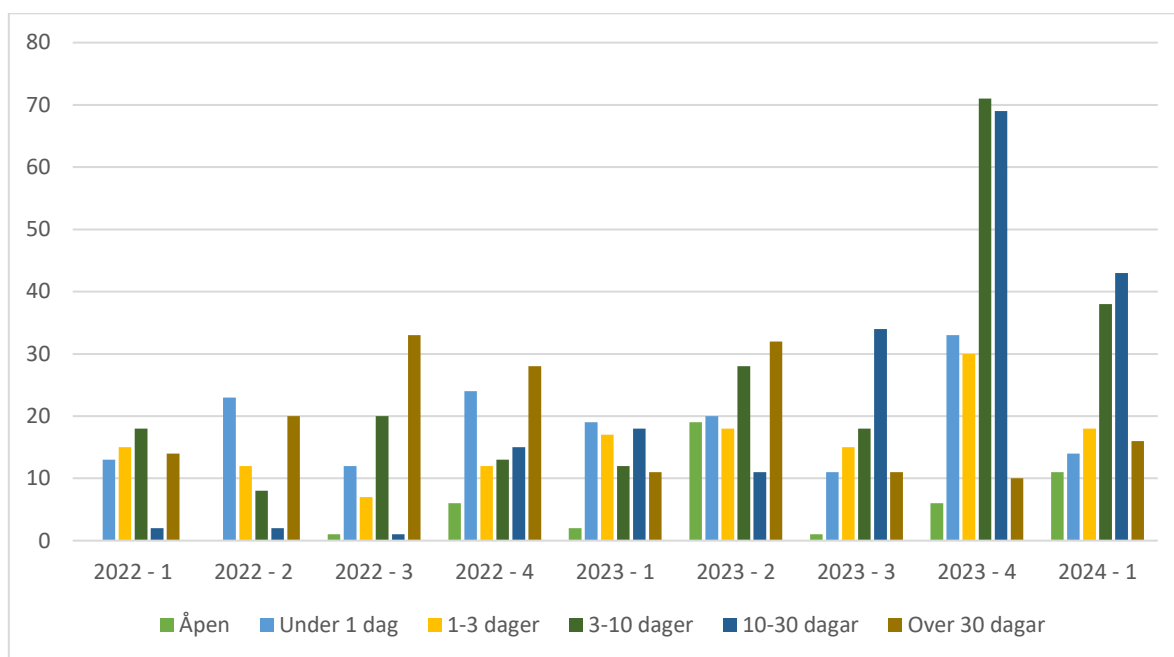
Kilde: Compilo, Frosta kommune

Figuren viser at antall avvik som leses etter 10-30 dager stiger utover perioden, i forhold til det totale antallet. Ellers varierer det fra kvartal til kvartal.

HR-sjefen fortalte at det ligger inne varsel på epost til de som har en rolle knyttet til avvik. Etter et visst antall dager går varselet videre til neste nivå. Det er varsel i systemet også, men der er ikke lederne inne regelmessig.

Avviksstatistikken viser også antall dager før avvik blir lukket. Figuren nedenfor viser det.

Figur 5. Antall dager før avvik er lukket. Kvartal. 2022-1 – 2024-1.



Antallet avvik, som har blitt lukket innen i underkant av 1 dag har variert fra 12 (2022-3) – 33 (2023-4) saker i perioden fra 2022-1 – 2024-1. Dette utgjør henholdsvis 16 prosent og 15 prosent av det totale antallet avvik i kvartalet. Antall avvik som har gått over 30 dager å lukke, har variert fra 10 (2023-4) – 33 (2022-3) i perioden 2022-1 – 2024-1. Det utgjør henholdsvis 5 prosent og 44 prosent av det totale antallet avvik respektive kvartal. I denne perioden har det vært fra 1 (2022-3 og 2023-3) – 19 (2023-2) avvik som har stått åpent i kvartalet. Det utgjør henholdsvis 1 prosent og 14 prosent av alle avvikene i kvartalet.

HR-sjefen sa at bedre kultur for avviksrapportering er et ønske for å forbedre kvaliteten på tjenestene og for at ansatte ikke skal utsettes for hendelser som fører til uhelse. Avviksrapporter er også nyttig i budsjettarbeidet. Hvis det er gjentakende avvik på en avdeling, på en bruker eller elev, må det vurderes om det er for lite bemanning eller om det jobbes feil. Det er lederne i hele organisasjonen som må prioritere tid på dette

Kommunalsjef for oppvekst og velferd forklarte at virksomhetsledere skal kvittere ut avvik innen en gitt tid. Hvis ikke det skjer går varselet videre til kommunalsjefen. Hvis heller ikke kommunalsjefen kvitterer ut avviket, går det videre til kommunedirektør. Hun mente at dette fungerer godt. Dersom en tjeneste melder at det er for lytt mellom kontorene, går avviket først til tjenestens leder. Så går meldingen til kommunalsjef og deretter til kommunalsjef for samfunn og utvikling som har ansvar for bygget. Kommunalsjefen sier at det er lagt et grunnlag for at det skal være ønskelig og trygt å rapportere om avvik. Dette er ofte tema. Kommunalsjefen hadde ikke konkret statistikk foran seg, men som eksempler i etaten trakk hun fram

legemiddelhåndtering innen helse og manglende vikar i skole som det som oftest meldes avvik for. Hun bekreftet at det jobbes med at ansatte skal ha en klarere forståelse av hva et avvik er og hva som er en uønska hendelse.

Kommunalsjef for samfunn og utvikling bekreftet at Compilo benyttes for avviksrapportering i hele organisasjonen. De avvikene som virksomhetsleder ikke håndterer, følges videre opp av kommunalsjef. Det er en person som har ansvar for byggene, som tar imot avvik og oppmuntrer til å melde avvik. Hun bekreftet at det er mye oppmerksomhet på betydningen av at det meldes avvik. Hun informerte om at avvik årlig er tema i arbeidsmiljøutvalget (AMU). I tillegg er det tema i HMS-team i etaten.

HR-sjefen trakk fram at det på ledermøtene reflekteres om hva som er et avvik. Avviket må defineres ut fra hva som er ønsket/målet. HR-sjefen trakk fram et eksempel: Hvis en elev slår og treffer en lærer, er det ikke at eleven slår som er avviket, men at læreren blir truffet. Ønsket/målet er at ansatte ikke skal treffes av noen, enten det er elev, demente, andre innbyggere mv. HR-sjefen sa at det har vært en tendens til at avvikene lukkes uten at det er gjort ROS-vurdering rundt det.

2.3.10 Revisors vurdering

Kommunedirektøren skal ha system for rapportering og oppfølging av avvik

Etter revisors vurdering har kommunedirektøren lagt til rette for avviksrapportering og -oppfølging. Det er, etter revisors vurdering, positivt at antall rapporterte avvik øker.

At tallet på avvik øker er sannsynligvis et tegn på at det i økende grad blir en kultur for å rapportere avvik i organisasjonen.

Det er en skriftlig prosedyre for avviksrapportering og oppfølging av avvik.

I gjennomgangen av avvikssystemet har revisor registrert at det for en del avvik tar lang tid før de har blitt lest første gang. Utviklingen er likevel positiv. I kvartal 2023-4 og 2024-1 har de fleste avvikene blitt lest første gang mellom 3-10 dager og 10 og 30 dager. Etter det revisor har fått informasjon om, er det automatikk i at avvik går videre til neste ledernivå hvis de ikke blir lest eller håndtert.

Revisor registrerer at det er en positiv utvikling når det gjelder antall dager før avvik blir lukket.

2.3.11 Evaluering og forbedring av internkontrollen

Kommunalsjefen for oppvekst og kultur fortalte at behov for oppdatering/endring av rutiner og prosedyrer fanges opp gjennom at man rapporterer og evaluerer. Kommunen evaluerer og forbedrer hele tiden, i ledergruppen og utvidet ledergruppe og andre møtearenaer. Kommunikasjonen ut til innbyggere og brukere er også viktig: Hva som gjelder, tydelige frister osv.

Kommunalsjefen for samfunn og utvikling sa at det er flere organ som ser på strukturer, rutiner og prosesser i noen spesifikke fagområder. Det handler også om hvordan virksomhetsledere kommuniserer rutiner og prosesser til sine egne ansatte. Når en ser at en rutine mangler, så lages det en rutine. Dette skjer i dialog med fagansvarlige. Dialog med statsforvalteren og fagdirektorat er også viktig.

Informasjonen fra HR-sjefen bekreftet at oppdatering og justering skjer i dialogen mellom de ulike ledernivåene.

Revisor har ikke sett noen skriftlige dokument som viser prosedyre for evaluering og oppdatering av internkontrollen.

2.3.12 Revisors vurdering

Kommunedirektøren skal evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer.

Etter revisors vurdering er det ikke faste rutiner for å evaluere og eventuelt forbedre prosedyrer.

Det er i dialogen i ledermøter og andre møter at prosedyrer evalueres og eventuelt forbedres.

2.4 Konklusjon

På denne problemstillingen konkluderer revisor med at Frosta kommune har etablert et tilfredsstillende system for internkontroll på overordna nivå. Kommunedirektøren har arbeidet med å få på plass et system som ivaretar hovedelementene bestemmelsene i § 25-1, om internkontrollen i kommunen. Revisor mener at det er lagt til rette for avviksrapportering, og rapportene i Compilo tyder på at det er jobbet med kultur for avviksrapportering i kommunen.

Revisor har avdekket noen svakheter i internkontrollen:

- Kommunen mangler viktige temaplaner som klima- og miljøplan, ruspolitisk handlingsplan og andre planer innenfor begge etatenes virksomheter, og dermed tydelige beskrivelser av mål for ulike virksomheter.

- Rutiner og prosedyrer er fortsatt sprett i ulike system, og det kan være risiko for at utdaterte dokumenter er i bruk.
- Det er i varierende grad gjennomført ROS-analyser i organisasjonen som ivaretar § 25-1, bokstav c.
- Det er ikke etablert faste rutiner for evaluering og eventuelt forbedring av internkontrollen.

3 RAPPORTERING AV INTERNKONTROLL OG TILSYN

I dette kapitlet gjennomgår revisor den andre problemstilling.

3.1 Problemstilling

- Rapporterer kommunedirektøren minst én gang i året til kommunestyret om internkontroll og statlige tilsyn?

3.2 Revisjonskriterier

- Kommunedirektøren skal rapportere om internkontrollen minst én gang i året
- Kommunedirektøren skal rapportere om statlige tilsyn minst én gang i året

Kilder for revisjonskriterier er kommuneloven § 25-2 og veiledere fra KS og Kommunal- og distrikts departementet.

I dette kapitlet vurderer revisor datapresentasjonen i kapittel 2.3 opp mot krav revisjonskriteriene.

3.3 Datagrunnlag og vurderinger

3.3.1 Rapportering av internkontrollen

I 2022 og 2023 var rapport om internkontrollen for henholdsvis 2021²⁷ og 2022²⁸ egen sak i kommunestyret. Så langt i 2024 har det ikke vært en egen sak om internkontroll i kommunestyret. I årsmeldingene for 2020 til 2022 er internkontroll omtalt i et kort avsnitt, og for 2021 og 2022 er det vist til sak om egen rapport tidligere. I årsrapporten for 2023 er det rapportert om internkontroll. Revisor gjengir her noe av det som er rapportert i årsrapport for 2023²⁹ Der er det et eget kapittel om internkontroll. Her framgår følgende om internkontroll:

Administrativ kontroll er utført på følgende måte:

²⁷ Frosta kommune, «PS 2022/14 Internkontroll - årsrapport for 2021», 2022.

²⁸ Frosta kommune, «PS 6/2023: Internkontrollrapport 2022», 2022.

²⁹ Frosta kommune, «Årsrapport 2023», 2024.

- Kvalitetssystemet inneholder modul for avviksmelding, avviksbehandling, varslings, ROS (risiko- og sårbarhetsanalyse), GDPR, årshjul og dokumentbibliotek med rutiner og prosedyrer
- Økonomi- og fraværsrapportering månedlig fra alle virksomheter
- Leder- og medarbeidersamtaler gjennomføres årlig
- Opplæringsrutiner for nyansatte
- Administrativt delegeringsreglement vedtatt administrativt mars 2023.
- Revidert økonomireglement vedtatt desember 2022 av kommunestyret
- Arkivplan
- Anskaffelsesreglement i VR

I rapporteringskapittelet framgår det videre at internkontroll er utført gjennom ulike ledermøter, møter med hovedtillitsvalgte og møter i AMU. Det er mye søkelys på opplæring av ledere og superbrukere, spesielt når det gjelder bygging av dokumentbibliotek og innlegging av rutiner og prosedyrer på virksomhetsnivå. Det går fram av rapporteringen at det fortsatt gjenstår behov for opplæring rundt internkontroll og rapporteringssystemet.

Avslutningsvis skriver kommunedirektøren at rapporteringen og oppfølgingen som er gjennomført i 2023 har gitt kommunedirektøren tilstrekkelig trygghet og oversikt.

Det blir lagt fram årsrapport fra arbeidsmiljøutvalget årlig for kommunestyret. I rapporten for 2023 er kvalitets- og avvikssystemet omtalt, og avviksmodulen KSX i Compilo blir trukket fram. Om avvikssystemet skriver kommunedirektøren videre:

Avviksmodulen i KSX har blitt godt mottatt i organisasjonen, og sammen med at det har blitt satt nytt søkelys på å melde avvik, synes dette å ha gitt positiv effekt og bidratt til å bygge en positiv avviks- og forbedringskultur. Vi har nok likevel en vei å gå i forhold til at alle avvik skal bli meldt. Med bakgrunn i en økning av avviksmeldinger på vold og trusler har arbeidsgiver revidert retningslinjer for vold og trusler, som ble vedtatt i AMU i desember.³⁰

Det framgår ikke mer informasjon om avvik her.

Kommunestyret får også årsrapporter fra ulike tjenester innenfor Værnesregion-samarbeidet. Med unntak av barnevernstjenesten, er ikke internkontroll berørt i disse rapportene.

³⁰ Frosta kommune, «Årsrapport 2023 for arbeidsmiljøutvalget», 2024.

HR-sjefen fortalte at de tok internkontrollrapporteringen inn i årsrapporten da de tok i bruk Framsikt. Der er det egen mal for rapportering av internkontroll.

3.3.2 Revisors vurdering

Kommuneloven § 25-2 har bestemmelser om at kommunedirektøren skal rapportere om internkontrollen minst én gang i året.

Etter revisors vurdering rapporterer kommunedirektøren om internkontrollen minst én gang i året.

For 2021 og 2022 rapporterte kommunaldirektøren om internkontrollen i egen sak til kommunestyret i januar-februar. For 2023 skjer denne rapporteringen i forbindelse med årsrapporten. Etter revisors vurdering sikres rapportering om internkontroll gjennom rapporteringssystemet Framsikt.

Etter revisors vurdering er rapportene om internkontroll grundige, og inneholder punkt som er vesentlige for kommunestyret å få informasjon om.

Det rapporteres også i AMU om internkontroll.

Videre rapporteres det om internkontroll for noen av tjenestene som inngår i Værnesregionen.

3.3.3 Rapportering av statlige tilsyn

I 2023 framgår det av årsrapporten at det har vært gjennomført flere tilsyn. Blant tilsynene som nevnes er:

- Brevtilsyn fra Datatilsynet i mars 2023
- Arbeidstilsynets tilsyn med arbeidsmiljøregelverket på institusjon i august 2023
- Tilsyn fra Helsetilsynet i forbindelse med overgrepssaken, avsluttet 10. oktober 2023
- UKOM tilsyn fra 27. november til 29. november 2023

Kommunedirektøren skriver at rapporteringen og oppfølgingen som er gjennomført i 2023 har gitt tilstrekkelig trygghet og oversikt, inkludert oversikt over hva slags kultur for læring og forbedring det er i organisasjonen.

HR-sjefen fortalte at det også er en mal i Framsikt for rapportering av statlige tilsyn.

3.3.4 Revisors vurdering

Kommunedirektøren skal rapportere om statlige tilsyn til kommunestyret minst én gang i året.

Etter revisors vurdering rapporterer kommunedirektøren om statlige tilsyn minst én gang i året.

Rapportering om statlige tilsyn skjer på samme måte som rapportering om internkontroll.

3.4 Konklusjon

På denne problemstillingen konkluderer revisor med at kommunedirektøren har etablert et tilfredsstillende system for rapportering om internkontroll og statlige tilsyn.

For det siste året (2023) er denne rapporteringen innlemmet i systemet Framsikt. Dette er positivt.

4 OPPFØLGING AV VEDTAK

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for oppfølging av politiske vedtak:

- Har kommunedirektøren etablert system, rutiner og prosedyrer som sikrer oppfølging av politiske vedtak?

4.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet med utgangspunkt i kommuneloven er utledet for denne problemstillingen. Kommunedirektørens ansvar for internkontroll omfatter også ansvaret etter kommunelovens § 13.

- Systemet for internkontroll bør inneholde rutiner for at vedtak som blir fattet i politiske organ blir fulgt opp uten unødig opphold
- Det bør være rutiner for å følge opp og gjøre politiske organ oppmerksom på faktiske eller rettslige spørsmål som har sentral betydning for gjennomføringen av vedtaket
 - System for å ha oversikt over registrering, tildeling og status for oppfølging eller iverksetting av politiske vedtak
 - Rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak hvis noe er uklart
 - Rutiner for tilbakemelding til politisk nivå ved hendelser som påvirker iverksetting/oppfølging av vedtakene
 - Vedtak skal iverksettes innen rimelig tid
 - Vedtak skal fattes av kompetent organ

Utleddningen av kriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Datagrunnlag og vurderinger

Det politiske nivået i Frosta kommune er organisert etter formannskapsmodell. I tillegg til kommunestyret, formannskapet og kontrollutvalget er det et planutvalg, som består av formannskapets medlemmer. Formannskapets medlemmer er i tillegg planutvalg, valgstyre og klagenemnd. Det er to saksbehandlingsutvalg i Frosta kommune: Utvalg folk og Utvalg utvikling. Utvalgene fungerer som innstillingsorgan overfor kommunestyret, eventuelt

formannskapet, i prinsipielle saker innenfor sine områder. I tillegg til disse organene er det fellesråd for funksjonshemmede og eldre, ungdomsråd, valgutvalg og partssammensatt utvalg. Det er også et ad hoc-utvalg som kan settes ned av kommunestyret for å løse konkrete, tidsavgrensede oppgaver.

4.3.1 System for registrering, tildeling, oversikt og oppfølging av politiske vedtak

Kommunestyret i Frosta kommune vedtok den 27.2.2024 Reglementer for kommunestyret, formannskap, råd og utvalg³¹ Revisor gjennomgår ikke innholdet for alle organene, men bare for kommunestyret. I reglementet framgår følgende hovedoverskrifter for kommunestyret:

- Valg og sammensetning
- Arbeidsområde
- Innstillingsrett
- Møteform
- Forberedelse
- Gjennomføring av møte
- Møteplikt, inhabilitet og taushetsplikt

Revisor kommer tilbake til noen av punktene under delkapitlene nedenfor.

Kommunestyret i Frosta kommune har vedtatt et Generelt delegeringsreglement³², som viser myndigheten til kommunestyret og som kommunestyret har delegert til underliggende organ. Reglementet ble vedtatt i desember 2020 og gjort gjeldende fra 1.1.2021.

Det er en håndbok for saksbehandling og arkiv som er lagt inn i kvalitetssystemet Compilo. Under mappen «Rutiner» finner revisor dokumenter som gjelder dokument- og saksbehandling. Om saksutredning til politiske utvalg står det:

«Saksframlegg til politiske utvalg skal opprettes som en ny journalpost med dokumenttype S. I samråd med leder skal saksbehandler avklare hvilke utvalg saksframlegget skal fremmes for (behandles i). Saksbehandler plikter å registrere parter i saken. Når saksframlegget er ferdig skrevet skal det videre til rådmann eller den som er delegert myndigheten for kontroll og godkjenning. Saksframlegg som skal kontrolleres og godkjennes av rådmann eller den som er delegert oppgaven settes til

³¹ Revisjon Midt-Norge SA, «Kartlegging og testing av rådmannens internkontroll».

³² kommunestyret Frosta kommune, «Delegeringsreglement for Frosta kommune», 2020.

behandlingsstatus KL og dokumentet sendes elektronisk til godkjenning. Godkjennes ikke saksframlegget, beholdes behandlingsstatus RE og det sendes melding til saksbehandleren. Rådmannen eller den han har bemyndiget søker fram saksframleggene som er klare ved å velge søket "Til godkjenning"

Vedlegg som ikke er elektronisk arkivert, må legges ved.

Ønsker en at vedtaket blir beskyttet ved generering av offentlig møteprotokoll legges tilgangskode på behandlingen i et saksframlegg. Ved å sette tilgangskode på journalpost opprettet som S dokument, ønsker en å unnta hele dokumentet fra offentlig møteinnkalling.»

I håndboken refereres det til ePhorte (saksbehandlingsprogrammet som Frosta kommune brukte tidligere. Frosta kommune bruker sakssystemet Elements. Det er tilgjengelig i innsynsløsningen via kommunens hjemmeside. Her legges møteinnkalling, vedlegg og møteprotokoller inn.

Det er kommunalsjef for oppvekst og velferd som skriver alle saker i sin etat. Det gjør det enklere å følge opp. Kommunalsjefen fortalte at det er skriftlige rutiner for hvordan og når oppfølgingen av politiske vedtak skal skje, og at disse rutinene følges.

I etaten for samfunn og utvikling er det ikke skriftlige rutiner for saksbehandling, ifølge kommunalsjefen. Oppgaver knyttet til oppfølging av vedtak legges i Elements. Store deler av saksbehandlingen innen denne etaten gjøres gjennom en samarbeidsavtale innenfor Værnesregionen.

Det er en samarbeidsavtale fra 2021 som ble revidert og fornyet og skal gjelde fra 1. juli 2024. Det er ansatte i Stjørdal kommune som står for saksbehandlingen i saker som gjelder arealforvaltning. Grunnlaget for samarbeidet er at de som jobber med saksbehandling for Frosta kommune vil kunne ha en kunnskapsdeling ved å dele kontorplass med ansatte i Stjørdal kommune. De som jobber med saksbehandling for Frosta kommune har kontorsted både i Frosta kommune og i Stjørdal kommune. Følgende myndighet og oppgaver er delegert til kommunedirektøren i Stjørdal kommune (vertskommune)³³:

1. Samarbeidskommunen delegerer den myndighet som er nødvendig for kap.12,13,19, 20-33 i Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og

³³ Frosta kommune og Stjørdal kommune, «Vertskommuneavtale», 2024.

bygningsloven), Lov om eigedsregistrering (matrikkellova) og Lov om eierseksjoner (eierseksjonsloven).

2. Kommunedirektøren i Frosta kommune innstiller i saker som skal til politiske behandling basert på faglig forsvarlig utredning fra vertskommunen.

Det andre punktet er nytt i den reviderte avtalen.

Vertskommunens ansvar er gjengitt i tre punkt:

Vertskommunen ved kommunedirektør skal:

1. Utføre saksbehandling i enkeltsaker samt bidra til å ha oversikt over inngående saker og restanser og klargjøre behandlingsmåter i enkeltsaker.
2. Ha kontortid på Frosta i den utstrekning det er nødvendig for å utføre forsvarlig saksbehandling
3. Oppgavene og samarbeidsformen utvikles i administrativ rutine som utarbeides i tråd med denne avtalen.

Samarbeidskommunen (Frosta kommune) skal:

- Stille saksbehandlingsverktøy til rådighet slik at vertskommunen kan utføre arbeidet.
- Stille kontorplass på Frosta og utstyr til rådighet slik at vertskommunen kan utføre arbeidet.

I den gamle avtalen gjald et punkt om at Frosta kommune fatter vedtak i de saker som er ferdig saksbehandlet av Stjørdal kommune.

Det skal legges opp til en gjennomgang og drøfting av fellestjenesten hvert fjerde år.

Det er også utarbeidet samarbeidsrutiner i tilknytning til avtalen. Rutinebeskrivelsen inneholder punkt rutiner for dialog og kontakt, tilstedeværelse og tilgjengelighet på Frosta, profil og maler på saksunderlag.

I spørreundersøkelsen til saksbehandlerne spurte revisor om de hadde fått opplæring i system for saksbehandling for politiske organ. Nesten alle svarte at de hadde fått tilstrekkelig opplæring i systemet.

Arkivleder i Frosta kommune holdt kurs for saksbehandlere i mai 2023. Revisor har fått tilsendt presentasjonen. Kurset inneholdt referanser til Elements, fagsystemer og Innsida (intranett), hvor det framgår hvordan saker skal registreres i Elements.

Et betydelig flertall av saksbehandlerne som har svart på spørreundersøkelsen mener at Frosta kommune har et tilfredsstillende system for saksbehandling. Omtrent halvparten av de som har svart, har svart at Frosta kommune har lagt godt til rette med interne retningslinjer og maler for saksbehandling. Den andre halvparten opplever at tilretteleggingen kunne vært bedre.

Når det gjelder tildeling av saker, tyder svarene fra saksbehandlerne på at det er stor variasjon i måten saker tildeles på. Flertallet av sakene innen plan- og byggesak tildeles fra fagleder i vertskommunen. Ellers kommer det saker fra postmottak, og noen saker kommer fra innbyggere.

Vi har spurt saksbehandlere i Værnesregionen om hvordan systemet for registrering, tildeling, oppfølging av politiske saker er for Frosta kommune, sammenlignet med andre kommuner som de har saksbehandling for. Et flertall av saksbehandlerne svarer at verken eller på det spørsmålet. Noen svarer at de politiske vedtakene i Frosta kommune er mer utydelige.

4.3.2 Revisors vurdering

Kommunedirektøren skal ha system for registrering, tildeling, oversikt og oppfølging av politiske vedtak.

Etter revisors vurdering har kommunedirektøren i hovedsak etablert et tilfredsstillende system for registrering, tildeling, oversikt og oppfølging av politiske vedtak.

Styrende dokumenter som Reglement for kommunestyret, formannskap, råd og utvalg og Generelt delegeringsreglement bestemmelser for hvordan saksgang, møteform, vedtak myndighet til politiske organ. Det er ikke vedtatt delegeringsreglement for politisk nivå i inneværende valgperiode. Håndboken for saksbehandling og arkiv har referanser til tidligere saksbehandlingssystem. Revisor derfor usikker på om den er oppdatert.

Det er nylig vedtatt en revidert avtale mellom Frosta kommune og Stjørdal kommune om vertskommuneoppgaver. Mye av saksbehandlingen for politiske utvalg i Frosta kommune skjer innenfor kommunedirektøren i Stjørdal sitt ansvar. Revisor mener at avtalen og tilhørende rutinebeskrivelse utgjør et godt grunnlag for at saksbehandling og oppfølging av vedtak i Frosta kommune blir tilfredsstillende ivarettatt. Saksbehandlerne oppmøte i begge kommunene gir et

bedre grunnlag for dialog med ledelse og ansatte i Frosta kommune og innbyggerne i kommunen.

Frosta kommune bruke sakssystemet Elements, i likhet med andre kommuner i Værnesregionen. Systemet er godt tilrettelagt for å registrere, ivareta den politiske saksbehandlingen og oppfølging av vedtak.

4.3.3 Rutiner for å avklare/tolke politiske vedtak hvis noe er ulovlig eller uklart

Kommunalsjefen for oppvekst og velferd sa at det er rutiner for å gjøre folkevalgte organ oppmerksom på om vedtak er i strid med lov og regelverk. Hun var usikker på om det er skriftliggjort, men kommunedirektøren er tydelig på det med politikerne. Det har vært eksempler på at kommunedirektøren ga tydelig beskjed i forbindelse med et reguleringsvedtak. Det gjelder også dersom politikerne innstiller på, eller er i ferd med å fatte vedtak om budsjett som ikke har inndekning.

Kommunalsjefen for samfunn og utvikling bekreftet at politikerne blir opplyst om det, før de er i ferd med å fatte vedtak som er i strid med lover og regler. Også hun viste til eksempel med reguleringsplan, og at det ble sendt et notat til formannskapet.

Revisor spurte også om rutiner der vedtak fra politiske organ er uklare.

Tilbakemeldingen var at det er veldig sjelden utydelige vedtak. Det er i så fall kommunedirektør og ordfører som håndterer det. Det er noen saker man følger over tid hvor vedtakene bygger på hverandre, da kan det være ulik detaljeringsgrad på vedtakene som følger. Det er eksempler på at kommunedirektør har spurt for å få det tydelig før vedtaket fattes. Vedtaksforslaget må skriftliggjøres av forslagsstiller før det votes.

Reglementet for de politiske organene inneholder bestemmelser om innkalling, saksliste og saksforberedelse. Det heter bl.a. annet at den myndigheten som legger fram sak for kommunestyret, skal komme med tilråding i saken. Tilrådingen skal kort og klart gjøre rede for hva saken gjelder og gi forslag til vedtak. Når saken behandles i for eksempel kommunestyret skal ordfører lese opp tittel på saken og redegjøre kort for saken. Ordfører skal også opplyse om det har vært dissens i utvalget som har avgitt innstillingen. Om forslag som kommer fram i møtet, heter det at disse skal leveres inn elektronisk. Ordfører referer forslaget.

Revisor har spurt saksbehandlere i Værnesregionen om deres mening om vedtakene i kommunestyret i Frosta, og om eventuelle forskjeller i tydelighet. Et flertall er av den oppfatning at det ikke er noe skille mellom vedtakene i Frosta og vedtak i andre kommuner som de har saksbehandling for.

4.3.4 Revisors vurdering

Kommunedirektøren skal ha system for å avklare/tolke politiske vedtak hvis noe er ulovlig eller uklart

Etter revisors vurdering har kommunedirektøren oppmerksomhet på om vedtak er lovlige og tydelige. Etter revisors vurdering legger reglementet for politiske organ i all hovedsak til rette for dette.

Det nevnte reglementet utgjør et godt grunn for at det ikke fattes ulovlige vedtak i politiske organ. Det legger også til rette for at vedtak blir tydelige.

Revisor har inntrykk av at kommunedirektøren er bevisst på at fattes lovlige og tydelige vedtak i politiske organ. Revisor er usikker på om det er skriftlige rutiner som sikrer denne oppmerksomheten.

4.3.5 Rutiner for tilbakemelding til politisk nivå

Begge kommunalsjefene bekreftet at kommunedirektøren er tydelig på å rapportere til politisk nivå hvis vedtak av en eller annen grunn ikke lar seg følge opp.

I spørreundersøkelsen til politikere var et av spørsmålene om det hender at politikere i kommunestyret ofte eller sjelden må etterlyse oppfølging av politiske vedtak. Svarene tyder på at de mener at det noen ganger skjer, ettersom flertallet har krysset av for kategorien verken på det spørsmålet. Noen har også svart at det ofte skjer.

4.3.6 Revisors vurdering

Kommunedirektøren skal ha system for tilbakemelding til politisk nivå ved hendelser som påvirker iverksetting/oppfølging av vedtakene

Etter revisors vurdering kan det se ut til at det blir gitt tilbakemeldinger til politisk nivå i tilfeller hvor politiske vedtak ikke lar seg følge opp.

Intervjuinformasjon fra kommunalsjefer og tilbakemelding i spørreundersøkelse til politikere tyder på at det er rutiner for å gi tilbakemelding.

4.3.7 Vedtak skal iverksettes innen rimelig tid

Kommunedirektøren skal iverksette vedtak av kommunestyret, eller eventuelt andre organ, uten unødig opphold (ref). Kommunalsjefene ga ulike tilbakemeldinger, som vi så overfor, om rutiner for oppfølging av vedtak. Kommunalsjefen for oppvekst og utdanning skriver alle sakene til politisk behandling selv for sin etat, noe hun mente at gjorde det enklere å følge opp. Kommunalsjefen for samfunn og utvikling fortalte at oppgaver knyttet til oppfølging av vedtak legges i Elements til aktuelle saksbehandler. Fire ganger i året har etaten gjennomgang av strategidokument /budsjettdokument for å sjekke om de er på riktig retning.

Revisor har spurt politikerne hvorvidt politiske vedtak følges opp av kommunedirektøren innen rimelig tid. Et tydelig flertall mener at kommunedirektøren følger opp politiske vedtak. Det er et fåtall som mener at vedtakene ikke følges opp godt nok. De øvrige har svart nøytralt.

Revisor har spurt medlemmene i kommunestyret om vedtak iverksettes innen rimelig tid. Et mindretall, under en fjerdedel av politikerne opplever at vedtak iverksettes innen rimelig tid. Nesten en tredel av de som har svart mener at vedtak ikke iverksettes innen rimelig tid. De øvrige har svart nøytralt eller vet ikke på det spørsmålet.

Revisor har også spurt medlemmene i kommunestyret om det hender at de hender at de må etterlyse oppfølging av vedtak. Om lag en fjerdedel har svart at det ofte hender at de må etterlyse oppfølging av vedtak. Flertallet har svart verken eller på dette spørsmålet, mens et mindretall har svart at det sjelden skjer.

4.3.8 Revisors vurdering

Kommunedirektøren skal sørge for at vedtak iverksettes innen rimelig tid.

Etter revisors vurdering iverksettes vedtak i varierende grad innen rimelig tid.

Intervjuinformasjon og tilbakemelding fra politikere ligger til grunn for denne vurderingen. Det må legges til at «innen rimelig tid» er en subjektiv oppfatning. Tiden for iverksetting kan være rimelig ut fra sakens kompleksitet og tiden det må ta for å iverksette.

4.3.9 Vedtak skal fattes av kompetent organ

Hva som er kompetent organ, er fastsatt i Frosta kommunes delegeringsreglement³⁴ og reglementet for politiske organ inneholder bestemmelser for organenes arbeidsområde.

³⁴ Frosta kommune, «Delegeringsreglement for Frosta kommune».

Delegeringsreglementet ble vedtatt i desember 2020, og gjort gjeldende fra 1.1.2021. Det har ikke vært endringer i den politiske organiseringen etter dette, men kommunedirektørens administrasjon er endret.

I delegeringsreglementet framgår det at alle saker som skal fremmes for kommunestyret, skal som regel fremmes for formannskapet som er innstillingsmyndighet. Delegeringsreglementet inneholder bestemmelser om delegert myndighet til formannskapet.

Delegeringsreglementet inneholder ikke beskrivelse av saksbehandlingsutvalgene, og deres eventuelle myndighet.

Revisor har gjennomgått møteprotokoller for formannskapet og saksbehandlingsutvalgene for perioden juni 2023 – juni 2024 for å se hvilke vedtak som er tatt og hvilke vedtak som har innstilling til kommunestyret.

Formannskapet fatter vedtak skjenke-, serverings- og slagsbevilgninger. Videre fatter de vedtak i konsesjonssaker, delingssaker og klagesaker.

Medlemmene i formannskapet er også kommunens planutvalg. Planutvalget har fattet vedtak med hjemmel i plan- og bygningsloven i saker som gjelder detaljreguleringer §§ 12-12, 12-14 og i dispensasjonssaker § 19-2.

De politiske utvalgene for folk og for utvikling har i hovedsak referatsaker på sakskartet, og gjennomgangen av protokoller for juni 2023 – juni 2024 inneholder ikke prinsipielle vedtak som er endelig fattet i utvalgene.

4.3.10 Revisors vurdering

Vedtak skal fattes av kompetent organ

Etter revisors vurdering er det tydelige, skriftlige bestemmelser for hva som er kompetent organ til å fatte vedtak.

En gjennomgang av saker som er vedtatt i kommunestyret, formannskap og saksbehandlingskomiteene i perioden juni 2023 – juni 2024, viser at vedtak fattes i de riktige organene.

4.4 Konklusjon

På denne problemstillingen konkluderer revisor med at det er etablert system for oppfølging av vedtak i politiske organ.

Revisor tar til etterretning kommunedirektørens tilbakemelding om at delegeringsreglementet fra kommunestyret til underliggende, politiske organ og til kommunedirektøren er oppdatert og ikke trenger ytterligere endringer nå (vedlegg 2).

5 SAMLA KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

5.1 Samla konklusjon

Revisor konkluderer med at internkontrollen i Frosta kommune er betydelig forbedret sammenlignet med hvordan den var da det ble gjennomført forvaltningsrevisjon i 2018. Fortsatt er det svakheter, og revisor viser til vurderinger og konklusjoner i kapitlene 2, 3 og 4.

5.2 Anbefalinger

Vi anbefaler kommunedirektøren å:

- Sørge for tydelige målbeskrivelser i overordna planer og temaplaner
- Sørge for at rutiner og prosedyrer er oppdaterte og tilgjengelige i kvalitetssystemet (Compilo)
- Sørge for løpende ROS-analyser i hele organisasjonen
- Etablere faste rutiner for evaluering og eventuelt forbedring av internkontrollen

KILDER

Frosta kommune. «Helhetlig ROS 2023», 2023.

———. «Kommuneplanens arealdel 2015 - 2027», 2020.

———. «Kommuneplanens samfunnsdel 2023 - 2035», 2023.
https://www.frosta.kommune.no/_f/p4/i3be2e00f-f0c4-4448-a324-19517dd4ea3a/kommuneplanens-samfunnsdel_2023-2035_vedtatt_kommunestyret12122024.pdf.

———. «Planstrategi 2022 - 2023», 2022. https://www.frosta.kommune.no/_f/p4/ifa9183e0-379e-442d-b9fa-a0d5d715aa35/kommunalplanstrategi-2022-2023.pdf.

———. «PS 6/2023: Internkontrollrapport 2022», 2022.

———. «PS 2022/14 Internkontroll - årsrapport for 2021», 2022.

———. «Strategidokument 2023», 2023.

———. «Årsrapport 2023», 2024.

———. «Årsrapport 2023 for arbeidsmiljøutvalget», 2024.

Frosta kommune, kommunedirektøren. «Administrativt delegeringsreglement», 2023.

Frosta kommune, Kommunedirektøren. «Organisasjon og ledelse», 2024.
<https://www.frosta.kommune.no/om-kommunen/informasjon-om-kommunen/organisasjon-og-ledelse/>.

Frosta kommune, kommunestyret. «Delegeringsreglement for Frosta kommune», 2020.

Frosta kommune og Stjørdal kommune. «Vertskommuneavtale», 2024.

Kommunal- og distriktsdepartementet. Kommune-loven (2018).
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>.

———. «Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner.», 2018.

———. «Veileder Internkontroll i kommunesektoren», 2021.
https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/veilder-internkontroll_november-2021.pdf.

———. «Veileder Internkontroll i kommunesektoren», 2021.
https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/veilder-internkontroll_november-2021.pdf.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)», 2008. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan-og-bygningsloven>.

Kommunal og moderniseringsdepartementet. «Veilder-internkontroll_november-2021», 2021.
https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/veilder-internkontroll_november-2021.pdf.

Kommunedirektøren i Frosta. «Kommunedirektørens forslag til Budsjett 2024 Økonomiplan 2024 - 2027», 2023.

KS. «Orden i eget hus - kommunedirektørens internkontroll», 2020.
<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf>.

Revisjon Midt-Norge SA. «Kartlegging og testing av rådmannens internkontroll», 2018.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

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

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
 - § 13-1 Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver
 - § 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen
 - § 25-2 Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll
- Internkontroll i kommunesektoren. Veileder. (Kommunal og distriktsdepartementet)
- Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. Veileder (KS)

Utledelede revisjonskriterier:

Da kommuneloven ble endret i 2018, ble bestemmelsen om kommunedirektørens ansvar for internkontroll endret, og konkretisert med flere punkt. I innledningen i KS' veileder står det at kommunedirektørens internkontroll er en del av kommunens egenkontroll. Videre står det at internkontroll skal bidra til at vedtatt politikk blir gjennomført, at tjenestene er av god kvalitet og at ressursene brukes effektivt og riktig. Dette er viktig for tilliten til kommunesektoren og lokaldemokratiet. Hensikten med internkontroll er altså ikke bare å unngå lovbrudd ³⁵. I denne forvaltningsrevisjonen har vi utledet kriterier fra kommuneloven, og utdypet med kriterier fra de to veilederne.

Problemstilling 1. Har kommunedirektøren etablert tilfredsstillende internkontroll på overordnet nivå?

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold ³⁶.

³⁵ KS, «Orden i eget hus - kommunedirektørens internkontroll».

³⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet, Kommuneloven.

Ifølge kommunelovens § 25-1 skal kommunedirektøren

- Utarbeide beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- Ha system for nødvendige rutiner og prosedyrer
- Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Regjeringens veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser ³⁷ anbefaler at det er kommunedirektørens som har ansvar for kommunens internkontroll, og at ansvaret omfatter hele administrasjonen (inklusive kommunens tjenester). Veilederen understreker videre, at selv om ansvaret for internkontrollen ligger til kommunedirektøren, må de ulike tjenestene i kommunen involveres i internkontrollarbeidet. Samspillet mellom kommunedirektøren, den sentrale administrasjonen og de ulike tjenestene er viktig for en helhetlig, risikobasert, konkret tilpasset og systematisk internkontroll i samsvar med kommunelovens § 25-1.

Kommunedirektørens overordna ansvar, virksomhetsledere og tjenestelederes ansvar i egen virksomhet og tjeneste, og samspillet for å ivareta en helhetlig, risikobasert internkontroll er et kriterie i denne problemstillingen.

At internkontrollen skal være systematisk, betyr at den ikke bare kan være tilfeldig eller hendelsesbasert. Det betyr at den må være planmessig og metodisk, og at den må følges opp jevnlig og ved behov, slik at det er et fungerende system for løpende internkontrollarbeid.

- Det må være etablert et system for internkontroll som ivaretar de kravene som gjelder for systematisk internkontroll.

I § 25-1, tredje ledd, bokstav a. heter det at kommunedirektøren skal utarbeide beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Når det gjelder beskrivelse av hovedoppgaver og mål, inneholder ikke veilederne noen konkrete anbefalinger for hva det innebærer. Revisor tolker det som at kommunen må ha et gjennomgående plan- og

³⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet, «Veileder Internkontroll i kommunesektoren», 2021, https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/veilder-internkontroll_november-2021.pdf.

rapporteringssystem, hvor overordna mål i kommuneplanen er konkretisert handlingsplan (økonomiplan) og i sektorplaner og/eller temaplaner.

Departementet foreslår i veilederen at beskrivelse av organisering kan gjøres gjennom en oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegeringer, funksjonsbeskrivelser osv. Det kan også henvises til delegeringsreglement og andre relevante dokumenter.

- Det må være tydelig beskrivelse av hvordan kommunens virksomheter er organisert og ansvaret for dette. Dette bør gå fram i:
 - Delegeringsreglement
 - Andre oversikter og beskrivelser av organisasjonen og ansvarfordelingen

I § 25-1, tredje ledd, bokstav b. heter det at kommunedirektøren skal ha et system for nødvendige rutiner og prosedyrer. Hva som er nødvendige rutiner er ikke klart, og rutiner kan være skriftlige og muntlige. I denne forvaltningsrevisjonen ser vi på om det kommunen har av nødvendige, skriftlige rutiner er tilgjengelig i internkontrollsystemet.

- Kommunedirektøren bør legge til rette for at skriftlige rutiner og prosedyrer er tilgjengelige i organisasjonen og at de er oppdaterte
 - Tilgjengelige
 - Oppdaterte

I § 25-1, tredje ledd, bokstav c. går det fram at kommunedirektøren skal sørge for oversikt over risikoer for avvik, at avvik blir avdekket og fulgt opp.

- Internkontroll som avdekker risikoer og forebygger at de ikke skjer
- Internkontroll som avdekker og følger opp avvik som har skjedd

I § 25-1, tredje ledd, bokstav d. heter det at kommunedirektøren skal dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Veilederen fra KDD viser til at dokumentasjonskravet gjelder for de ulike delene av internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjer og liknende, og for gjennomføring av konkrete kontroller og aktiviteter. Dokumentasjonskravet må være tilstrekkelig for å oppnå regeletterlevelse. Det er særlig viktig med dokumenterte rutiner og prosedyrer der risikoen for brudd på regelverket er stor.

- Dokumentasjon av systemer, rutiner, instruksjer og liknende
 - som er nødvendig for kontroll av og aktiviteter for å oppnå regeletterlevelse,
 - for områder med høy risiko for regelbrudd

I § 25-1, tredje ledd, bokstav e. heter det at kommunedirektøren skal evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll. I KDDs veileder fremgår det at det er ikke noe krav om hvordan evalueringen skal gjøres, men det skal være en evaluering av hvordan den aktuelle virksomheten jobber med internkontroll. Videre er det krav om at dersom det er behov for det, så skal skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll forbedres.

- Evaluere og forbedring av arbeidet med internkontrollen
- Evaluering og forbedring av rutiner ved behov

2. Rapporterer kommunedirektøren minst én gang i året til kommunestyret om internkontroll og statlige tilsyn?

Kommunedirektøren skal minst én gang i året rapportere om internkontroll og statlige tilsyn (Kommuneloven 25-2)³⁸.

I veilederen fra KDD³⁹ sies det at rapporteringen enten kan inngå i årsberetningen eller at den kan skje i annen, skriftlig rapportering. Det skal rapporteres om systemer, rutiner og løpende internkontrollarbeid. Det skal også rapporteres om konkrete kontroller som er gjennomført. Videre skal det sies noe om hvordan kommunen arbeider med å følge opp eventuelle avvik/lovbrudd. I denne rapporteringen skal også resultat fra eventuelle statlige tilsyn inngå. Kommunestyret kan vedta hvordan rapporteringen om internkontroll skal skje. Hvis kommunestyret har fattet noe vedtak om det, er det opp til kommunedirektøren bestemme hvordan denne rapporteringen skal skje. I KS' veileder i internkontroll⁴⁰ har vi utdypet kriteriene når det gjelder rapportering til politiske organ. KS anbefaler at det rapporteres i årsrapporten, at kommunedirektøren gir en generell, overordnet og samlet rapport for kommuneorganisasjonen. I tillegg bør internkontroll være en del av rapporteringen på kommunal-/tjenestoområdene utover i rapporten. KS har også anbefalinger til innhold i rapporteringen (se nedenfor).

- Kommunedirektøren bør rapportere om internkontrollen minimum årlig, gjerne oftere

³⁸ Kommunal- og distriktsdepartementet, Kommuneloven.

³⁹ Kommunal- og distriktsdepartementet, «Veileder Internkontroll i kommunesektoren», 2021, https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/veilder-internkontroll_november-2021.pdf.

⁴⁰ KS, «Orden i eget hus - kommunedirektørens internkontroll».

- Rapporteringen bør inneholde vurdering av internkontrollen på overordna nivå i kommuneorganisasjonen
- Internkontroll bør være en del av rapporteringen på sektor-/virksomhetsnivå
- Rapporteringen bør inneholde:
 - Generelt og overordnet (helhetlig)
 - Arbeider vi risikobasert?
 - Hva er det viktigste vi har gjort?
 - Hva er det viktigste vi har oppnådd?
 - Erfaringer og resultat etter statlig tilsyn

3. Har kommunedirektøren etablert system, rutiner og prosedyrer som sikrer at politiske vedtak blir iverksatt og fulgt opp?

En del av rutinene og prosedyrene som er viktig i internkontrollen, er oppfølging av politiske vedtak.

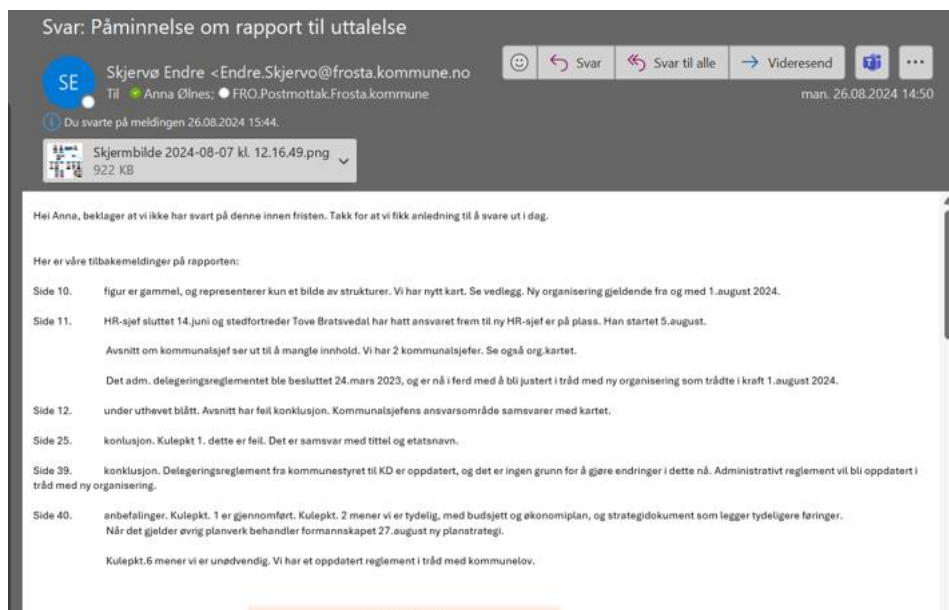
I kommuneloven § 13-1, fjerde ledd, framgår det at kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

Veilederen om internkontroll gjelder også internkontroll for å ivareta § 13. Her har vi tatt utgangspunkt i innstillingen fra daværende regjering til ny kommunelov⁴¹. Regjeringen viser til utvalget som utredet ny kommunelov. Utvalget forslo å ta inn en bestemmelse om at dersom kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige spørsmål som har sentral betydning for gjennomføringen av vedtaket, skal kommunedirektøren gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte. Dersom for eksempel et benkeforslag blir vedtatt og det senere viser seg at vedtaket var i strid med lovkrav, vil kommunedirektøren måtte informere det folkevalgte organet om dette. Organet vil dermed få anledning til å endre vedtaket. Hvorvidt dette innebærer en plikt eller rett til å utsette iverksettelsen av vedtaket, må avgjøres ut fra en konkret vurdering av vedtakets art, hvilke problemer en utsettelse eventuelt fører med seg, hva slags og hvor alvorlig lovstrid det er snakk om og så videre.

⁴¹ Kommunal- og distriktsdepartementet, «Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner.», 2018.

- Systemet for internkontroll bør inneholde rutiner for at vedtak som blir fattet i politiske organ blir fulgt opp uten unødig opphold
- Det bør være rutiner for å følge opp og gjøre politiske organ oppmerksom på faktiske eller rettslige spørsmål som har sentral betydning for gjennomføringen av vedtaket

VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Kilde: Skjermdump fra epost fra kommunedirektøren, 26.8.2024

I eposten står det:

Her er våre tilbakemeldinger på rapporten:

Side 10. figur er gammel, og representerer kun et bilde av strukturer. Vi har nytt kart. Se vedlegg. Ny organisering gjeldende fra og med 1.august 2024.

Side 11. HR-sjef sluttet 14.juni og stedfortreder Tove Bratsvedal har hatt ansvaret frem til ny HR-sjef er på plass. Han startet 5.august.

Avsnitt om kommunalsjef ser ut til å mangle innhold. Vi har 2 kommunalsjefer. Se også org.kartet.

Det adm. delegeringsreglementet ble besluttet 24.mars 2023, og er nå i ferd med å bli justert i tråd med ny organisering som trådte i kraft 1.august 2024.

Side 12. under uthevet blått. Avsnitt har feil konklusjon. Kommunalsjefens ansvarsområde samsvarer med kartet.

Side 25. konklusjon. Kulepkt 1. dette er feil. Det er samsvar med tittel og etatsnavn.

Side 39. konklusjon. Delegeringsreglement fra kommunestyret til KD er oppdatert, og det er ingen grunn for å gjøre endringer i dette nå. Administrativt reglement vil bli oppdatert i tråd med ny organisering.

Side 40. anbefalinger. Kulepkt. 1 er gjennomført. Kulepkt. 2 mener vi er tydelig, med budsjett og økonomiplan, og strategidokument som legger tydeligere føringer.

Når det gjelder øvrig planverk behandler formannskapet 27.august ny planstrategi.

Kulepkt.6 mener vi er unødvendig. Vi har et oppdatert reglement i tråd med kommunelov.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no