

Rapport

MOSS KOMMUNE

03.11.2025

Forvaltningsrevisjon **Oppfølging av politiske vedtak**

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Mandat for forvaltningsrevisjonen	3
3	Fremgangsmåte	4
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	4
3.2	Om revisjonskriterier	4
3.3	Revisjonsmetoder	5
4	Oppfølging av politiske vedtak	7
4.1	Revisjonskriterier	7
4.2	Datagrunnlag	10
4.2.1	Politisk og administrativ organisering	10
4.2.2	Systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging	13
4.2.3	Systemer for å sikre iverksetting av vedtak uten ugrunnet opphold	14
4.2.4	Systemer for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes	17
4.2.5	Formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret på gjennomføringen av vedtak	18
4.2.6	Formalisert beskrivelse av ansattes ansvar og roller knyttet til budsjett	20
4.2.7	Rutiner for å sikre at budsjett følges opp og at avvik oppdages og korrigeres	20
4.2.8	Rapportering til kommunestyret om økonomisk utvikling og forslag om endringer i budsjettet	21
4.3	«Parkeringssaken» ved Grindvold omsorgsboliger	22
4.4	Vurderinger	24
4.4.1	Systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging	24
4.4.2	Systemer for å sikre iverksetting av vedtak uten ugrunnet opphold	24
4.4.3	Systemer for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes	25
4.4.4	Formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret på gjennomføringen av vedtak	26
4.4.5	Formalisert beskrivelse av ansattes ansvar og roller knyttet til budsjett.	27
4.4.6	Rutiner for å sikre at budsjett følges opp og at avvik oppdages og korrigeres	28
4.4.7	Rapportering til kommunestyret om økonomisk utvikling og forslag om endringer i budsjettet.	28
4.5	Konklusjon og anbefalinger	30
5	Kilder	32
6	Vedlegg	33
6.1	Kommunedirektørens uttalelse	33

1 SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert om Moss kommune har tilfredsstillende systemer for å følge opp og rapportere på politiske vedtak.

For å undersøke dette har vi tatt utgangspunkt i kravene som stilles i kommuneloven til hvordan politiske vedtak skal følges opp. Det vil blant annet si om vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold, og om administrasjonen rapporterer tilstrekkelig på oppfølgingen av vedtak til kommunestyret, herunder at kommunedirektør gjør kommunestyret oppmerksom på forhold som har sentral betydning for iverksettingen politiske vedtak. Dette innebærer også at kommunen bør kunne dokumentere at det foreligger reglementer, rutinebeskrivelser, elektroniske verktøy med mer, som sikrer at politiske vedtak blir fulgt opp.

I tillegg til det ovennevnte, har revisjonen også kartlagt rapporteringen fra administrativt til politisk nivå i forbindelse med den såkalte «parkeringssaken» ved Grindvold omsorgsboliger.

Revisjonens fremgangsmåte

Revisjonskriteriene er i hovedsak utledet fra kommunelovens § 25-1, kommunelovens forarbeider og KS sin veileder «Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll». Faktaopplysninger er innhentet ved hjelp av dokumentanalyse, intervjuer med ansatte og spørreundersøkelse til folkevalgte (kommunestyret). Sentrale dokumenter vi har undersøkt er blant annet «Kommunestyrets videredelegering» og politisk sekretariats rutine for oppfølging av politiske vedtak. (Se kapittel 3.3 for nærmere beskrivelse av metodene vi har brukt.)

Revisjonens funn og konklusjoner

Moss kommune har etablert gode systemer for å holde oversikt over politiske vedtak. Saks- og arkivsystemet WebSak+ med modulen Møte+ benyttes til å holde oversikt over saker etter politisk behandling, hvor standardiserte vedtakskoder gir oversikt over status og ansvar. Når en sak er ferdig behandlet, plasseres den automatisk i en oppfølgingskurv hos ansvarlig saksbehandler, som oppdaterer status etter hvert som vedtaket følges opp. Rutiner for bruk av vedtakskoder er dokumentert og kjent i organisasjonen.

I tillegg brukes Framsikt for oppfølging av verbalvedtak i budsjett og økonomiplan, med tertialvis og årlig rapportering. Kommunalområdet Plan, Miljø og Teknikk har tatt i bruk Microsoft Planner for å følge opp vedtak utenfor ordinær saksgang. En utfordring er at bruk av flere verktøy kan føre til fragmentering og redusert sporbarhet, spesielt for tilleggspunkter i vedtak. Likevel vurderes risikoen for at viktige vedtak ikke fanges opp som lav, og politisk sekretariat har klare rutiner for overlevering av vedtak til administrasjonen.

Kommunedirektørens delegeringsreglement og videredelegering klargjør ansvar og myndighet på ulike nivåer. Det er etablert faste møtestrukturer, som saksfordelingsmøter før hver politiske møterunde, hvor ansvar for oppfølging av nye vedtak fordeles eksplisitt. Digitale verktøy som Framsikt og Planner bidrar til å registrere oppgaver med tidsfrister og ansvarlige.

Dagens praksis fungerer, og er i stor grad basert på møtestrukturer og digitale verktøy. Systemene som skal sikre at vedtak iverksettes fanger imidlertid ikke nødvendigvis opp alle typer saker, noe kommunalområdene har funnet litt ulike løsninger for. Dette innebærer at deler av internkontrollen knyttet

til dette er mer fragmentert enn ønskelig. Revisjonen anbefaler derfor at kommunen i større grad samordner systemene for oppfølging av politiske vedtak på tvers av kommunalområdene, slik at oppfølgingen av alle typer vedtak skjer på en enhetlig måte.

Kommunen har en praksis for å varsle politisk nivå dersom vedtak ikke lar seg gjennomføre, hovedsakelig basert på ledelsens kommunikasjon med politisk nivå. Administrasjonen forsøker å være i forkant og opplyse om utfordringer før vedtak fattes, og dersom hindringer oppdages i etterkant, varsles politisk nivå. Det finnes imidlertid ingen skriftlig retningslinje for denne prosessen, og revisjonen anbefaler at ønsket praksis skriftliggjøres for å sikre lik håndtering hver gang. Spørreundersøkelsen viser høy tillit blant politikerne til at administrasjonen gir tydelig beskjed når vedtak ikke kan gjennomføres.

Kommunens delegeringsreglement og økonomireglement fastsetter tydelige krav til rapportering, inkludert i tertialrapporter og årsberetning. Det rapporteres systematisk på verbalvedtak, både gjennom Framsikt og i politiske møter, og det finnes maler og årshjul for rapporteringsprosessen. Spørreundersøkelsen blant kommunestyrerepresentantene viser høy tilfredshet med rapporteringsrutinene.

Delegasjonsreglementet etablerer tydelige roller og ansvar for budsjettoppfølging på fire nivåer, fra kommunedirektør til avdelingsledere. Det er etablert rutiner og reglement som sikrer at budsjettet følges og at avvik oppdages, blant annet gjennom månedlig rapportering i Framsikt og jevnlig møter med enhetsledere. Vi har også sett at kommunedirektøren foreslår endringer i årsbudsjettet hvis det har oppstått vesentlige avvik.

«Parkeringssaken ved Grindvold omsorgsboliger

Revisjonen har gjennomgått administrasjonens oppfølging av kommunestyrevedtaket om bygging av Grindvold omsorgsbolig, med særlig fokus på parkeringsløsningen. Det ble avdekket en misforståelse om bruk av parkeringskjelleren, som skyldtes manglende referatføring og svak kompetanseoverføring. Kommunen har nå innført forbedrede rutiner for å sikre bedre kontroll og informasjonsflyt i slike prosjekter.

Konklusjon og anbefalinger

Moss kommune har i stor grad etablert systemer og praksis som sikrer helhetlig oppfølging av politiske vedtak, og oppfylder kravene i kommuneloven. Forbedringspotensialet ligger i å samordne og formalisere enkelte rutiner på tvers av kommunalområdene, særlig for iverksetting av politiske vedtak og rapportering om vedtak som ikke kan gjennomføres.

På bakgrunn av våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen

- samordner systemene for oppfølging av politiske vedtak på tvers av kommunalområdene.
- skriftliggjør ønsket praksis for tilbakemelding når et vedtak ikke kan gjennomføres.

2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF¹, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kommunestyret i Moss kommune i sak 091/24 (10.09.2024). Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 10.06.2024 i sak 24/22.

Til vedtaket ble det også tilføyd følgende i kontrollutvalgets vedtak:

«Forvaltningsrevisjonen skal også omhandle en kartlegging av parkeringssaken ved Grindvold omsorgsboliger – se kontrollutvalgssak 24/31, den 26.08.2024.»

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet mai - oktober 2025. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 24.10.2025 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse er vedlagt rapporten (kapittel 6.1).

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Kjetil Ramsdal. Casper Støten har deltatt som oppdragsansvarlig revisor. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktpersonen og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvsvøy, 3. november 2025


Casper Støten
oppdragsansvarlig revisor


Kjetil Ramsdal
utførende forvaltningsrevisor

¹ NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Er det etablert tilfredsstillende systemer for å følge opp politiske vedtak og rapportere om fremdrift til politisk nivå?

Revisjonen har undersøkt om kommunen har fulgt lovens bestemmelser om oppfølging av politiske vedtak. Kommune-lovens § 13-1, fjerde ledd sier 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 direktøren gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte». Dette innebærer at kommunen bør kunne dokumentere at det er satt på plass en internkontroll på området (gjennom for eksempel reglementer, rutinebeskrivelser og/eller bruk av elektroniske verktøy m.m.) som er tilpasset kommunens størrelse, egenart og risikoforhold.

Revisjonen har kontrollert om kommunen har tilstrekkelige systemer for å sikre at politiske vedtak følges opp, herunder om kommunen har systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging, for å melde fra til politisk nivå om vedtak som ikke kan iverksettes, og om det ellers foreligger formaliserte rutiner for vedtakshåndtering. Vi har også undersøkt om administrasjonen har utarbeidet løsninger for å holde oversikt over progresjonen i oppfølgingen av de enkelte vedtak, for eksempel i form av en tidsplan for fremdrift, og om det rapporteres tilstrekkelig på oppfølgingen av vedtak til kommunestyret.

Vi har også gjennomført en kartlegging av rapporteringen fra administrativt til politisk nivå i forbindelse med den såkalte «parkeringssaken» ved Grindvold omsorgsboliger.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. 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.

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. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

3.3 Revisjonsmetoder

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 denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelse

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er «Kommunedirektørens videredelegering» og «Kommunestyrets delegeringsreglementer» og «Økonomireglement Moss kommune» sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen. I tillegg har vi hentet inn dokumentasjon fra kommunens hjemmesider. Fullstendig liste over dokumenter fremgår av rapportens kilder (kapittel 5).

Intervjuer

Det er totalt gjennomført 7 intervjuer:

- Kommunikasjonssjef
- Økonomisjef
- Kommunedirektør (konst.)
- Direktør Stab
- Direktør Plan, miljø og teknikk
- Direktør Kultur, oppvekst og aktivitet (konst.)
- Direktør Helse og mestring (konst.)

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser. Av de syv som vi har intervjuet er det tre som har blitt konstituert i sine stillinger i løpet av 2025. Det dreier seg om kommunedirektør, direktør for Kultur, oppvekst og aktivitet (KOA) og direktør Helse og mestring.

Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse til de faste medlemmene i kommunestyret. Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av det nettbaserte spørreundersøkelsesverktøyet Questback. Kommunestyret består av 49 medlemmer.

Det er kommunestyret som har det øverste politiske ansvaret for kommunens arbeid. Vi har ønsket å undersøke om erfaringene med oppfølgingen av politiske vedtak blant politikere er i samsvar med erfaringene administrasjonen gir uttrykk for. Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av det nettbaserte

spørreundersøkelsesverktøyet Questback. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i perioden 18. september til 3. oktober 2025. Revisjonen fikk besvarelser fra 26 respondenter av 49 faste medlemmer i kommunestyret, det vil si en svarprosent på 53 %. Vi har sendt ut påminnelser per e-post, vært i kontakt med ordfører og sendt ut tekstmeldinger til medlemmene for å få en så høy deltakelse som mulig.

Vurdering av dataenes troverdighet

Selv ved en dokumentanalyse vil det alltid forekomme subjektive vurderinger. Når det er sagt har revisjonen selvsagt forsøkt å gå gjennom alle de mottatte dokumentene på en nøytral måte. Vi har heller ikke ekskludert noen dokumenter. Vi har lest gjennom alt, og redegjort for det vi opplever er det viktigste i dem.

En generell utfordring for kvalitative intervjuer er at de består av små utvalg. Dette kan være personer som er valgt ut på grunnlag av spesifikke egenskaper, opplevelser, eller fordi de kan gi dybdeinnsikt i fenomenet som studeres. Siden utvalget er lite, reflekterer det i mindre grad variasjonen i en større populasjon, og resultatene kan derfor ikke uten videre generaliseres. Men selv om utvalget er lite, kan revisor velge deltakere på en strategisk måte for å representere variasjon i erfaringer eller perspektiver. For eksempel kan man i en studie om arbeidsmiljø intervjuere personer fra ulike yrkesroller og avdelinger. Dette kan gi en viss bredde i dataene og bidra til at funnene har relevans utover én spesifikk gruppe.

På grunn av utfordringene med generaliserbarhet i kvalitativ metode, brukes ofte begrepet overførbarhet i stedet. Overførbarhet handler om hvorvidt funnene kan være relevante i andre sammenhenger eller for andre grupper, basert på likheter i konteksten. Kunnskapen som nås gjennom kvalitative intervjuer er kontekstspesifikk. Samtidig handler kvalitativ metode i stor grad om fortolkning. Det er vanskelig å sikre objektivitet ved kvalitativ metode. Vi bøter på dette problemet gjennom kvalitetssikringer i mange stadier av rapportskrivningen, og gjennom flere møtepunkter med revidert enhet.

Kvalitative intervjuer har også mange fordeler. Kvalitative intervjuer er godt egnet til å fange opp variasjoner i erfaringer og opplevelser. Dette gir en dypere forståelse som ofte er vanskelig å få frem i kvantitative data. En annen fordel er at en kvalitativ tilnærming gir informantene en trygg ramme. Personlige intervjuer kan gjøre det lettere for informantene å åpne seg, da de kan forklare og beskrive sine erfaringer i egne ord uten å bli plassert i standardiserte kategorier. Kvalitative intervjuer kan dermed gi et rikt og nyansert bilde av virkeligheten, men er ofte mindre målbart enn hva kvantitative metoder kan fange opp. I denne revisjonen bruker vi imidlertid også kvantitativ metode (spørreundersøkelse). Det bidrar til at vi i større grad kan generalisere på noen områder.

Vi har altså gjennomført 7 intervjuer. Vi opplevde at informantene, som alle satt i sentrale posisjoner i administrasjonen, var samstemte om det meste, men alle informantene hadde klart avgrensede ansvarsområder med ulike innfallsvinkler og perspektiver på hvordan politiske vedtak skal følges opp av administrasjonen.

Bruk av personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte og folkevalgte i kommunen. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd. Lesere av denne rapporten kan ta kontakt med Østre Viken kommunerevisjon dersom de ønsker mer informasjon om hvordan vi behandler personopplysninger.

4 OPPFØLGING AV POLITISKE VEDTAK

Problemstilling: Er det etablert tilfredsstillende systemer for å følge opp politiske vedtak og rapportere om fremdrift til politisk nivå?

4.1 Revisjonskriterier

For å kunne undersøke om kommunen etterlever kravene til et tilfredsstillende system for å følge opp politiske vedtak og rapportere om fremdrift til politisk nivå, utleder vi her revisjonskriterier som vi vil bruke som kontrollpunkter i forvaltningsrevisjonen.

I kommunelovens § 13-1, fjerde ledd står det:

«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».

Bestemmelsen inneholder en rekke krav til kommunedirektøren:

- Kommunedirektør har ansvaret for iverksettelsen av vedtak
- Iverksettelsen skal skje uten ugrunnet opphold
- Kommunedirektør plikter å informere kommunestyret om eventuelle hindringer for iverksettelsen

Ifølge veilederen «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll», er en av hensiktene med bestemmelsen i kommuneloven om kommunedirektørens internkontroll at den skal «bidra til at kommunestyrets og fylkestingets politikk blir gjennomført, at innbyggerne får de tjenestene de har krav på, at andre lovpålagte plikter blir ivaretatt og at ressursene forvaltes på en effektiv måte» (KS, 2020, s.12).

I KS sitt FOU-prosjekt «Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør» heter det at:

«For å oppnå et større harmonisk forhold og forebygge konflikt, sikre tilstrekkelig politisk innflytelse og samtidig sikre tilstrekkelig administrativ autonomi har lovgivningen forsøkt å legge til rette for et skarpere skille mellom politikk og administrasjon, tydelige oppgaver og ansvarsområder, samt kontroll. Dette legger premissene for kommunikasjon, dialog og gode relasjoner. Samtidig er det blitt lagt til rette for samspill og kontroll i ny kommunelov fordi aktørene har komplementære funksjoner og er i konstant samarbeid».

Det er også et krav i kommuneloven at internkontrollen skal være systematisk. Videre fremgår det av Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Internkontroll i kommunesektoren» fra 2021 at det er et minstekrav til internkontrollen at den er dokumentert i den formen og det omfanget som er nødvendig, og at sentrale hensyn som skal tas er «virksomhetens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter» (s. 17).

For å kunne yte betryggende kontroll kreves 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.no, 2020, s 37).

Revisjonen vil 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 reglementer, rutinebeskrivelser og/eller bruk av elektroniske verktøy m.m.) som er tilpasset kommunens størrelse, egenart og risikoforhold. Det vil her være relevant å se om kommunen har systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging, for å melde fra til politisk nivå om vedtak som ikke kan iverksettes, og om det ellers foreligger formaliserte rutiner for vedtakshåndtering.

Det kommer frem av KS-veilederen «Tillit» fra 2019 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.no 2020, 127).

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets «Veileder for internkontroll i kommunal sektor» heter det at:

«Kommunestyret kan bestemme på hvilken måte og hvor omfattende slik rapportering skal være. Dette kan være egne særskilte rapporter eller det kan inngå i årsberetningen. Hensikten bak en slik egen bestemmelse med rapporteringskrav er å sikre informasjon til og involvering fra kommunestyret» (s. 27).

På bakgrunn av ovenstående utleder vi følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal ha systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging**
- **Kommunen skal sikre at vedtak blir iverksatt uten ugrunnet opphold, herunder ha formaliserte rutiner for vedtakshåndtering**
- **Kommunen skal sikre at det rapporteres til politiske organ om vedtak som ikke kan iverksettes**
- **Kommunen skal ha formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret på gjennomføringen av vedtak**

For å oppfylle kravet om internkontroll knyttet til oppfølgingen av budsjettvedtak legger vi til grunn at kommunen må sikre at ansattes ansvar og fullmakter knyttet til budsjett er klare og formaliserte. Videre bør kommunen ha rutiner og reglement for å sikre at budsjettet følges og for at avvik oppdages, herunder formaliserte rutiner for rapportering.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal ha formalisert de ansattes ansvar og roller knyttet til budsjett.**
- **Kommunen skal ha rutiner for å sikre at budsjett følges opp og at avvik oppdages.**

Med hensyn til utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet skal kommunedirektør, i henhold til § 14-5 i kommuneloven, rapportere minst to ganger i året. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

På bakgrunn av ovenstående utleder vi følgende revisjonskriterier:

- **Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter minst to ganger i året.**
- **Kommunedirektøren skal foreslå endringer i årsbudsjettet, hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik.**

Revisjonskriteriene er punktvís oppsummert nedenfor.

Kommunen skal:

- ha systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging
- iverksette vedtak uten ugrunnet opphold
- ha systemer for å melde fra om vedtak som ikke kan iverksettes
- ha formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret på gjennomføringen av vedtak
- ha en formalisert beskrivelse av de ansattes ansvar og roller knyttet til budsjett.
- ha rutiner for å sikre at budsjett følges opp og at avvik oppdages og korrigeres.
- rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter minst to ganger i året og foreslå endringer i årsbudsjettet, hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Politisk og administrativ organisering

Moss kommune følger formannskapsmodellen, som er en styringsmodell hvor formannskapet, ledet av ordføreren, er et organ valgt av kommunestyret med ansvar for å være saksforbereder for kommunestyret, i tillegg til å behandle hastesaker og saker som er delegert av kommunestyret³. «Formannskapet er kommunens økonomiutvalg og innstiller til kommunestyret i saker om handlingsplan, årsbudsjett og kommune-/delplaner, og i alle saker hvor ikke innstillingsmyndigheten er lagt til annet utvalg»⁴. Kommunestyret er kommunens øverste politiske organ, og består av 49 medlemmer. Ordfører skal sette opp sakslisten for møtene i kommunestyret, i samråd med kommunedirektør⁵

Formannskapet behandler saker som årsbudsjett og handlingsplaner, og innstiller til kommunestyret i ulike saker, og fungerer dermed som kommunens hovedutvalg for økonomiske og strategiske spørsmål.

Formannskapets ansvarsområde er:

- Kommune- og kommunedelplaner
- Handlingsplan, økonomiplan og årsbudsjett
- Eierstyring
- Nærings- og sysselsettingssaker
- Overordnet folkehelsearbeid
- Informasjon om kommunens virksomhet
- Kommunens HMS / internkontrollsystem
- Klagenemnd, jf. forvaltningsloven § 28
- Valgstyre

Under kommunestyret har Moss kommune etablert 6 hovedutvalg, som har avgjørelsesmyndighet på sakfelt som er delegert fra kommunestyret, og kan innstille i saker hvor de ikke har delegert avgjørelsesmyndighet. De seks hovedutvalgene er:

- Byutvikling, samferdsel og næring
- Helse og mestring
- Kultur, oppvekst og aktivitet
- Natur, landbruk og miljø
- Plan, bygg og teknisk

Utvalgene har 11 faste medlemmer. I tillegg inviteres ordfører, leder av kontrollutvalget, lederne for partigruppene i kommunestyret og observatører, gjerne fra medvirkningsrådene, til møtene, hvor de har møte og talerett.

I tillegg har kommunen fem medvirkningsråd, som skal bidra til å ivareta interessene til målgruppene de representerer. De har ikke beslutningsmyndighet, men kan komme med forslag og anbefalinger, samt ta opp saker på eget initiativ. De fem rådene er:

- Rådet for personer med funksjonsnedsettelse
- Eldrerådet

³ [Utredning av politiske styringsformer for Stavanger kommune.pdf](#), s. 9.

⁴ [Formannskapet i Moss kommune - Hovedportal](#)

⁵ Saksbehandlingsreglement for kommunestyre i Moss kommune.

- Flerkulturelt råd
- Ungdomsrådet
- Rådet for psykisk helse.

Kommunedirektørens delegeringsreglement fordeler myndighet mellom Moss kommunes politiske organer og kommunedirektøren. Reglementet bygger på kommuneloven og har som formål å sikre effektiv politisk styring, rettssikkerhet og ressursutnyttelse. Kommunestyret er det øverste organet og beholder overordnet kompetanse selv ved delegering.

Reglementet definerer hvilke saker kommunestyret skal behandle selv, inkludert økonomiplan, årsbudsjett, regnskap, planstrategier, og saker av prinsipiell betydning. Det gir også oversikt over hvilke oppgaver som kan delegeres til formannskapet, hovedutvalg og kommunedirektøren.

Formannskapet har bred myndighet innen økonomi, investeringer, beredskap og arbeidsgiverrollen, og fungerer som klagenemnd. Hovedutvalgene har beslutningsmyndighet innen sine fagområder, som helse, oppvekst, plan og næring, og kan fatte vedtak i hastesaker.

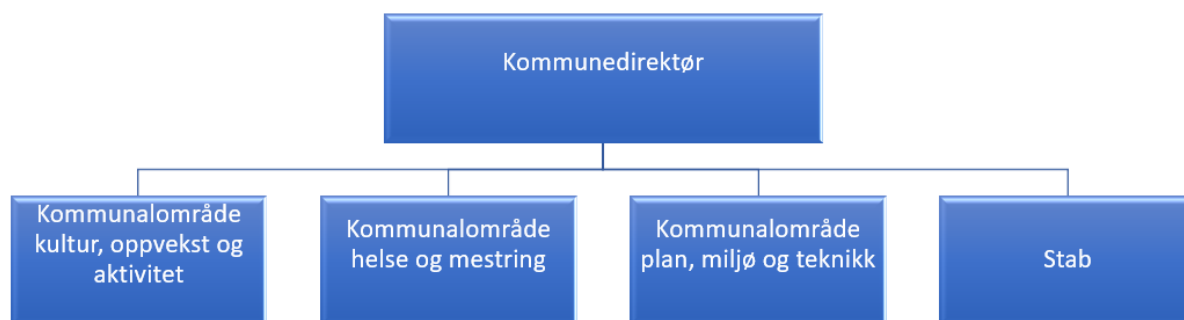
Ordføreren har fullmakt til å representere kommunen, bruke hastefullmakt og disponere ressurser ved kriser. Kontrollutvalget fører tilsyn med regnskap og forvaltning, og kan initiere gransking. Administrasjonsutvalget behandler arbeidsgiverpolitiske saker og fungerer som dialogarena med ansatte.

Kommunedirektøren har omfattende fullmakter innen økonomi, personal, organisering og rettsprosesser, og kan videredelegere myndighet. Reglementet gir også retningslinjer for delegering til eksterne rettssubjekter og kommunale foretak.

Styringsdokumentet «Kommunedirektørens videredelegering» regulerer hvordan kommunedirektøren delegerer myndighet og fullmakter til ledere i organisasjonen. Formålet er å sikre tydelige roller, effektiv styring og god internkontroll. Reglementet omfatter både generelle prinsipper og konkrete fullmakter, delt inn tematisk og etter særlov. Det skiller mellom ledernivå og myndighets-/fullmaktsnivå, og understreker prinsippet om enhetlig ledelse. Det legges vekt på desentralisering av myndighet for å sikre korte beslutningsveier og effektiv oppgaveløsning. Samtidig er enkelte områder, som økonomi og eiendom, underlagt mer sentralisert styring.

Kommunedirektøren har myndighet til å treffe vedtak i ikke-prinsipielle saker, og kan videredelegere til ledernivåer 2–5. Det gis detaljerte regler for personalansvar, økonomiansvar, anskaffelser, bruk av eiendom, internkontroll, kommunikasjon og saksbehandling. Ledere har ansvar for å utøve myndighet innenfor gjeldende lover, budsjett og politiske vedtak.

Kommunedirektøren har også spesialfullmakter knyttet til rettsprosesser, beredskap, og innfordring av krav. Det gis retningslinjer for håndtering av gaver og sponsing, samt bruk av kommunens eiendom og kjøretøy. Dokumentet understreker viktigheten av etisk praksis, habilitet og forsvarlig myndighetsutøvelse.



Figur 1 Kommunalområder og stab

Figur 1 viser hvordan de tre kommunalområdene og staben er organisert under kommunedirektør.

Politisk sekretariat

Moss kommune har et politisk sekretariat som er ansvarlig for sekretariatsfunksjonene for kommunestyret, formannskapet og utvalgene. Revisjonen har mottatt en redegjørelse for deres arbeid som følger under:

«Fra kommunens politiske sekretariat møter en sekretær i alle medvirkningsråd, administrasjonsutvalg, hovedutvalg, formannskap og kommunestyre. I arbeidsmiljøutvalget møter en fra administrasjonen og tar notater. På bakgrunn av disse notatene utformer ansatte i politisk sekretariat den endelige protokollen.

Politiske saksfremlegg blir produsert og ferdigstilt i kommunens saks- og arkivsystem WebSak+. Saksbehandler melder saker opp til politisk behandling i den rekkefølge som møteplanen viser.

All behandling knyttet til det politiske foregår i en egen modul Møte+ som er tilknyttet WebSak+. I denne modulen arbeider kun møtesekretærer.

Etter et møte utarbeides et forslag til protokoll. Denne blir foreløpig godkjent av leder, nestleder og et medlem fra opposisjonen. Dette for å kunne effektivere vedtak i løpet av kort tid. Protokoller blir endelig godkjent i kommende møte som første sak på sakskartet.

Etter at «foreløpig» protokoll er godkjent, settes vedtak på sakene. Sekretær påfører de sakene som er ferdig behandlet vedtakskode 10 «Vedtak påført – klar til oppfølging». Saker som går til videre politisk behandling påføres vedtak, men får ingen kode før saken er ferdig behandlet, eks. kommunestyret.

Hos hver saksbehandler finnes i WebSak+ en liste med «kurver» som fordeler ulike arbeidsoppgaver. En av disse heter «Vedtaksoppfølging». I denne finnes oversikt over de sakene som nå er ferdig behandlet og har fått vedtak som skal følges opp.

Oppgaven er nå overført til saksbehandler. Saksbehandler setter på kode 20 "Vedtaksoppfølging utført" i WebSak, så snart oppfølging er gjort. I Møte+ kan det tas ut rapporter som viser

saker med vedtakskodene 10 og 20. Det er da mulig å se hvilke vedtak som ikke er ferdig utført og hvilke som er utført.»

I Moss kommune er det kommunikasjonssjefen som har ansvaret for det politiske sekretariatet. Hun har forklart at det er 3,5 årsverk tilknyttet sekretariatet. To av disse har ansvaret for å være sekretariat for politiske møter og skal blant annet sende ut innkallelser til møter, føre saksprotokoll, ha oppfølging og sette på vedtakskoder etter vedtak i utvalgene. De er fordelt på de forskjellige hovedutvalgene, administrasjonsutvalget, formannskapet og kommunestyret. En annen ansatt har ansvar for å utføre disse oppgavene i medvirkningsrådene. En ansatt har også ansvaret for å strøkke møtene på nettet. Kommunikasjonssjefen fortalte at politisk sekretariat alltid er til stede i møtene for å skrive protokoll. En av de ansatte har ansvaret for å oppdatere rutiner og retningslinjer som er direkte knyttet til selve hvordan man bruker møtemodulen i Acos Websak+.

4.2.2 Systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging

Kommunen bruker vedtakskoder som et verktøy for å følge opp saker som har vært til formell behandling i et møte eller utvalg. I systemene Møte+ og WebSak+ kan disse kodene brukes til å gi en tydelig indikasjon på sakens status, for eksempel om den er under intern eller ekstern høring, eller om den er utsatt. Revisjonen har fått oversendt rutinen for bruken av vedtakskoder. Gangen i saksbehandlingen er som følger:

Når vedtakskoder etableres skal de være definert på en måte som gjør at de passer til organisasjonens rutiner. Kodene skal tydelig angi hvor langt saken er kommet i prosessen. Dette er eksempler på vedtakskoder:

- 10 - Vedtak påført, sak klar til oppfølging
- 20 - Bedt om svar/opplysninger fra part
- 30 - Venter på status internt
- 40 - Venter på status eksternt
- 50 - Annet
- 60 - Vedtak aktivert/igangsatt

Etter at et formelt vedtak er fattet i et møte setter møtesekretæren en vedtakskode for saken. Da plasseres saksdokumentet i en «kurv» for oppfølgingsarbeid, som er tilgjengelig for saksbehandler eller leder som skal ta saken videre. Saksbehandler eller leder, samt arkivet, kan endre vedtakskoden etter hvert som saken utvikler seg, slik at saksgangen oppdateres i henhold til kodene.

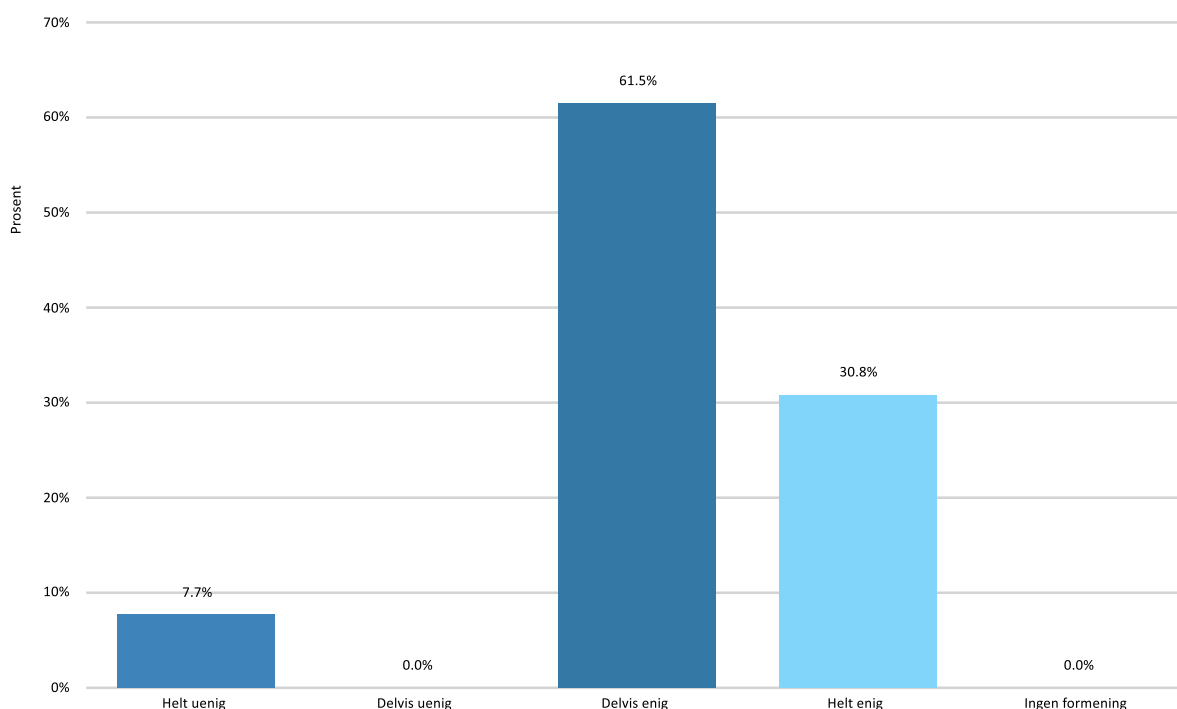
Når oppfølgingen av vedtaket er påbegynt skal saksbehandler sørge for at kurven for vedtaksoppfølging er tilpasset de vedtakskodene som skal brukes, at den er distribuert til alle som skal delta i oppfølgingen av vedtaket, at vedtakskoderegisteret (i Møte+) er oppdatert i henhold til hvilke koder som er satt. Det skal være etablert klare rutiner for bruk av vedtakskodene.

I intervjuene har våre informanter forklart hvilke verktøy de bruker for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging. Websak+ og Møte+ brukes av de fleste som arkiv- og saksbehandlingssystem. Vedtakskoder settes på saker etter politisk behandling, og sakene går til saksbehandler for oppfølging. Framsikt benyttes spesielt for oppfølging av verbalvedtak knyttet til økonomiplan og budsjett. Rapportering skjer tertialvis og årlig. Kommunalområdet Plan, miljø og teknikk bruker planleggingsverktøyet Planer for å følge opp vedtak som ikke passer inn i ordinær saksgang, særlig tilleggsvedtak. Her registreres

oppgaver med ansvarlig person og frister. Et annet system de bruker er OneNote, som brukes til å holde oversikt over planlagte politiske saker og møtedatoer, men ikke direkte for vedtaksoppfølging.

Direktør for Plan, miljø og teknikk opplyser at Websak+ ikke fungerer godt for å følge opp tilleggspunkter i vedtak. Derfor har hans kommunalområde tatt i bruk Planner, som gir bedre oversikt og kontroll. Revisjonen har fått oversendt rutinen «PMT Politiske møter og oppfølging av politiske vedtak og bestillinger». Den beskriver blant annet hvordan saksbehandlere skal bruke en felles oversikt i Planner for å registrere verbalvedtak, vedtak fra politiske utvalg, politiske bestillinger/oppgaver og interne bestillinger i kommunalområdet PMT.

Vi har spurt de faste medlemmene av kommunestyret om de opplever at administrasjonen har gode systemer og rutiner for å rapportere om status for iverksetting av vedtak til kommunestyret. Resultatene viser at de aller fleste mener at administrasjonen har gode systemer for dette. 91,3% er enten helt eller delvis enige i påstanden, ingen er delvis uenige, og 7,7 % er helt uenige i påstanden.



Figur 2: Administrasjonen har gode systemer og rutiner for å rapportere om status for iverksetting av vedtak til kommunestyret?

4.2.3 Systemer for å sikre iverksetting av vedtak uten ugrunnet opphold

Lederne vi har intervjuet har redegjort for hvordan oppfølging av politiske vedtak foregår, og det fremgår at det er betydelig variasjon i graden av formalisering. Direktør for stab opplyser at det ikke finnes én samlet, skriftlig rutine for vedtaksoppfølging, men at praksis er formalisert gjennom etablerte møtestrukturer og saksbehandlingsrutiner. Dette innebærer at oppfølgingen skjer gjennom faste møtepunkter og dialog, snarere enn gjennom dokumenterte prosedyrer. Konstituert kommunedirektør og økonomisjef bekrefter at det finnes rutiner, blant annet gjennom bruk av digitale systemer som Websak+ og Framsikt, som benyttes til å følge opp vedtak og rapportere status. Direktør for Plan, miljø og teknikk har utviklet en egen rutine for å bruke Planner for å tydeliggjøre gangen i iverksettingen av politiske vedtak. Dette er et verktøy som også andre kommunalområder har gitt uttrykk for at kan være et nyttig verktøy for å

sikre bedre oversikt og ansvarliggjøring. Direktør for Kultur, oppvekst og aktivitet oppgir at kommunalområdet ikke har en skriftlig rutine, men at hun og lederne under henne følger en fast møte-mal og etablert praksis for oppfølging. Direktør for Helse og mestring har heller ikke en skriftlig rutine, men uttrykker at hun ser verdien av å utvikle en slik.

I intervjuene fremkommer det at for å sikre at vedtak følges opp uten ugrunnet opphold gjennomføres saksfordelingsmøter før hver møterekke (ca. seks ganger i året), der kommunedirektør, direktører for kommunalområdene, utvalgsledere og gruppeledere deltar. Her fordeles saker og vedtak til riktig møte og rette ansvarlige. Samtlige vi har intervjuet oppfatter at de ansattes ansvar og fullmakter for å iverksette vedtak er klare og formaliserte. Direktør for Plan, miljø og teknikk har gitt uttrykk for at han opplever delegasjonsreglementet som tydelig, det vil si at kommunedirektørens videredelegering er god. Han fortalte at kommunen har hatt en gjennomgang av det politiske delegasjonsreglement som var nyttig, og at de har fått avklart hvilke utvalg som skal ha hvilke saker.

Økonomisjef opplyste at administrasjonen jobber mye med å sikre at budsjettet overholdes, og å oppdage avvik. Det er flere måter å oppdage avvik på, blant annet gjennom rapporteringen de har internt, på bestemte tidspunkter, for å vurdere økonomisk status. De har som mål å ha null avvik innen året er omme. Han understreket at det er viktig at kommunestyret vedtar et realistisk budsjett, og at dette skjer i et samarbeid mellom politikere, administrasjonen, og innbyggerne. Administrasjonen må forholde seg til vedtatt budsjett, og da er det viktig at alle forstår at det kan få konsekvenser for tjenestetilbudet. Han understreket at det gjenstår noe arbeid knyttet til rolleforståelse knyttet til budsjettarbeidet. Det vil for eksempel si at virksomhetsledere og avdelingsledere tar innover seg at de ikke bare kan melde behov oppover i systemet, og på den måten få større økonomiske rammer. Ledernivået i kommunen har kommunisert tydelig i organisasjonen at budsjettet skal holdes. Han viste også til at det i 2025 har vært rapportert på økonomi i hvert formannskapsmøte.

Kommunikasjonssjef opplyste at et mulig forbedringspunkt kan være å etablere et bedre system for å sende ut oversikter fra Møte+ til ledere. Hun fortalte at det kan være forskjeller mellom ledere med hensyn til hvordan man jobber med vedtak. Mange direktører har egne systemer for å sikre at vedtak følges opp.

Kommunens digitale systemer bidrar til å sikre at vedtak blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Websak+ og Møte+ brukes til å sette vedtakskoder og distribuere saker til saksbehandlere for oppfølging. Framsikt benyttes til rapportering på verbalvedtak, med tydelige frister og årshjul for rapportering. Planner brukes som et system i Plan, miljø og teknikk (PMT) for å følge opp tilleggsvedtak og sikre at ansvar og frister er tydelig definert. Direktør for PMT presiserte i intervju at det ikke var noen indikasjon på at ting glapp tidligere, men at man ikke hadde god nok oversikt over eventuelle mangler. Revisjonen har fått tilsendt rutinen for hvordan OneNote og Planner skal brukes for å sikre at «PMT til enhver tid har oversikt politiske møter, saker som skal behandles i de ulike politiske møtene og ivaretar oppfølging av politiske vedtak og andre politiske bestillinger»⁶.

I intervjuene kom det frem at andre direktører også har vurdert å ta i bruk denne rutinen og som konsekvens OneNote og Planner.

⁶ PMT Politiske møter og oppfølging av politiske vedtak og bestillinger, s. 1.

Funn fra spørreundersøkelsen

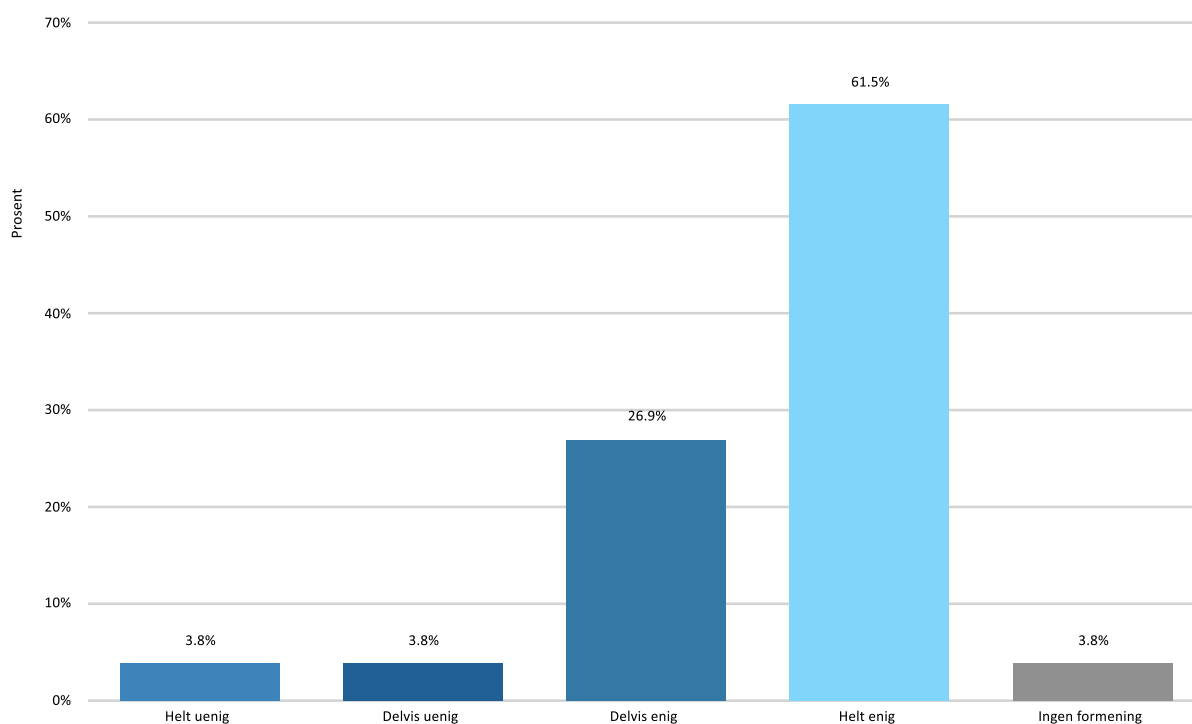
I spørreundersøkelsen har vi spurt om ulike sider av politikernes opplevelse av administrasjonens oppfølging av politiske vedtak. Funnene kan, etter vår vurdering, gi noen indikasjoner på eventuelle svakheter/styrker i de ulike fasene fra vedtakene fattes til rapporteringen av status for oppfølgingen av politiske vedtak, slik politikerne opplever det.

På spørsmål om politikerne opplever at vedtak som fattes av kommunestyret er klare og entydige, svarte de som følger: Den største andelen, 38,5 %, svarte at de var delvis enige i påstanden, 34,6 % svarte at de var delvis uenige. 23,1% svarte at de var helt enige, mens 3,8% var helt uenige.

Svaralternativ	Prosent
Helt uenig	3,8%
Delvis uenig	34,6%
Delvis enig	38,5%
Helt enig	23,1%
Ingen formening	0,0%
N	26

Tabell 1: Vedtak som fattes av kommunestyret er klare og entydige?

Vi har også spurt om administrasjonen har god oversikt over politiske vedtak. Blant respondentene var det 61,5 % som var helt enige i påstanden og 26,9 % var delvis enige. Det var 3,8 % som svarte at de var helt uenige, og like mange som svarte at de var delvis enige.



Figur 3: Administrasjonen har god oversikt over politiske vedtak?

På spørsmål om administrasjonen har tilstrekkelig kapasitet som sikrer at de vedtak kommunestyret har fattet blir iverksatt, svarte de som følger: 50 % var delvis enige i påstanden, 34,6% var delvis uenige. 15,4% var helt enige, mens ingen av respondentene svarte at de var helt uenige.

Svaralternativ	Prosent
Helt uenig	0,0%
Delvis uenig	34,6%
Delvis enig	50,0%
Helt enig	15,4%
Ingen formening	0,0%
N	26

Tabell 2: Administrasjonen har tilstrekkelig kapasitet som sikrer at vedtak kommunestyret har fattet blir iverksatt?

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

Konstituert kommunedirektør fortalte at dersom hun eller andre i administrasjonen klarer å fange opp vedtak som er vanskelig/umulig å gjennomføre, så forsøker administrasjonen å ta ordet i møter før disse i det hele tatt blir vedtatt. Dersom det allerede er fattet et ulovlig vedtak eller et vedtak som ikke kan gjennomføres av andre grunner, tar kommunedirektøren dette opp med ordføreren. Hvis det er opplysninger kommunedirektør mener politikerne burde hatt, for eksempel at beslutningen kan være tatt på feil grunnlag, må administrasjonen utarbeide en ny sak for å opplyse politikerne om dette. Det kan for eksempel være på grunn av frister som ikke lar seg gjennomføre eller økonomiske konsekvenser som ikke tidligere er redegjort for. Direktørene for kommunalområdene vi har intervjuet, uttrykte enighet om at dersom de oppdager at vedtak ikke kan gjennomføres på grunn av manglende budsjettdekning eller feilaktige forutsetninger, fremmer de en ny sak eller rapporterer behovet for nødvendige justeringer.

Da politikerne ble spurt om administrasjonen tydelig sier ifra hvis et politisk vedtak ikke lar seg gjennomføre, svarte 53,8 % av kommunestyrerepresentantene at de er delvis enige i denne påstanden, mens 38,5 % var helt enige. Ingen oppga at de var helt uenige, og 7,7 % sa seg delvis uenige.

Svaralternativ	Prosent
Helt uenig	0,0%
Delvis uenig	7,7%
Delvis enig	53,8%
Helt enig	38,5%
Ingen formening	0,0%
N	26

Tabell 3: Administrasjonen gir klar beskjed til politikerne når de mener at et politisk vedtak ikke kan gjennomføres?

4.2.5 Formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret på gjennomføringen av vedtak

Det fastslås i kommunestyrets delegeringsreglement, del 10 om delegeringen til kommunedirektøren følgende: «Kommunedirektør skal rapportere til kommunestyret om internkontroll og resultatene fra statlig tilsyn én gang i året, jf. kommuneloven § 25-2.»⁷. Det fastsettes videre at kommunedirektør skal rapportere på utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet⁸. I Moss kommunes økonomireglement er kravene til rapportering tydeliggjort og forsterket. I kapittel 3 «Budsjettoppfølging og rapportering» etableres krav om å rapportere tre ganger årlig, i 1. tertialrapport, 2. tertialrapport og i årsberetning, inkludert årsregnskap⁹. Dette gjenspeiles i den seneste årsrapporten for 2024: «Finansforvaltningen i Moss kommune, inkludert de to kommunale foretakene, rapporterer regelmessig til formannskapet og kommunestyret. Denne rapporteringen skjer ved hvert tertial og oppsummeres for hele året, i tråd med det finansreglementet som ble fastsatt av kommunestyret i sak 92/21.»¹⁰

Økonomireglementet fastsetter også at kommunens fagsystemer for regnskap, budsjett og økonomistyring skal ha en hensiktsmessig funksjonalitet, for å sørge for at administrasjonen har kontroll på:

- eksisterende og mulige budsjettoverskridelser, og årsaken til disse
- merinntekter og mindreforbruk som vil innebære en innsparing i forhold til budsjett
- eventuelle feilbudsjetteringer mellom drifts- og investeringsbudsjett
- eventuelle feilføringer i regnskapet
- andre forhold som avviker fra budsjettforutsetningene¹¹

Det skal være lagt til rette for at ledere med økonomiansvar og enhet økonomi til enhver tid skal kunne følge utviklingen i regnskap mot budsjett, slik at eventuelle avvik oppdages så tidlig som mulig og korrigerende tiltak iverksettes så raskt som mulig¹².

Kravene til hvordan tertialrapportene skal bidra til rapporteringen på utviklingen av inntekter og utgifter konkretiseres på følgende måte: «Tertialrapportene skal gi en helhetlig oversikt over den økonomiske status, inklusive prognose for budsjettåret. Rapportene skal inneholde oppstillinger som viser justert budsjett, samt regnskap hittil i år. Det skal rapporteres både på driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet»¹³. I tillegg bør, ifølge reglementet, ordfører redegjøre for hvordan delegeringen av kommunestyrets myndighet er benyttet, noe som er en litt mildere formulering enn lovtekstens formulering, hvor det heter at ordfører **skal** redegjøre for dette¹⁴.

Kontrollutvalget skal påse at kommunens årsregnskap og kommunale foretaks årsregnskap blir revidert på en betryggende måte, herunder holde seg orientert om revisjonsarbeidet og påse at dette foregår i samsvar med gjeldende lov, forskrift og god kommunal revisjonsskikk.

I Moss kommunes 1. tertialrapport for 2025 rapporteres det på spesifikke verbalvedtak innenfor hvert kommunalområde, det vil si på innholdet i vedtakene og status for oppfølgingen av disse. Årsrapport for 2024 ble politisk behandlet 17. juni 2025. Her redegjøres det for hvordan administrasjonen har fulgt opp i alt 55 verbalvedtak, sortert under de aktuelle kommunalområdene.

⁷ Kommunestyrets delegeringsreglement, s. 18.

⁸ Ibid, s. 19.

⁹ Økonomireglement for Moss kommune, 11.

¹⁰ [arsrapport-2024-moss-kommune.pdf](#), s. 58.

¹¹ Økonomireglement for Moss kommune, s. 11.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ [Kommuneloven - Lovdata Pro](#), § 6-1, sjette ledd.

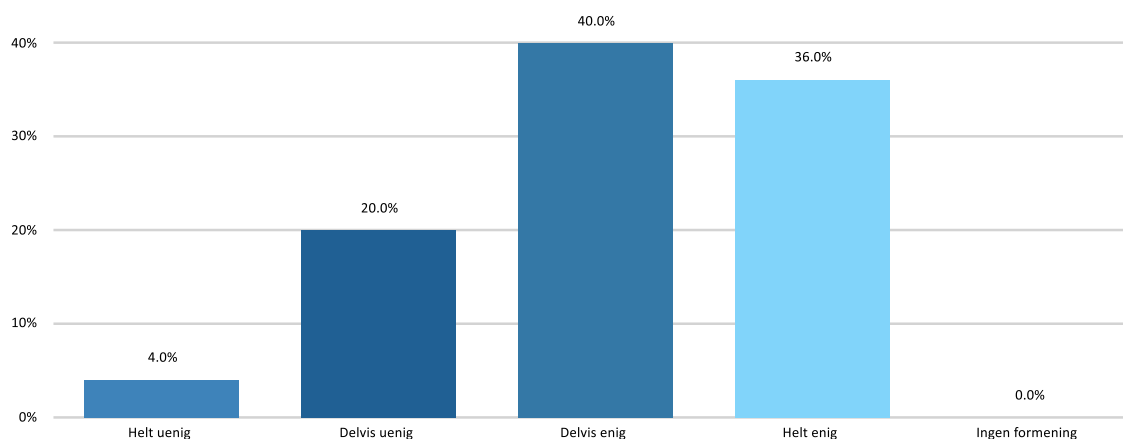
Verbalvedtak blir også rapportert på gjennom Framsikt, som ligger åpent tilgjengelig for publikum. Men slik vi forstår kommunikasjonssjefen er det et potensial for å etablere en bedre automatikk for å få frem opplysninger om verbalvedtak på en bedre måte i dette systemet.

Konstituert kommunedirektør, økonomisjef, og direktør Plan, miljø og teknikk rapporterer gjennom tertial- og årsrapporter i Framsikt. Direktør Kultur, oppvekst og aktivitet og Direktør Helse og mestring rapporterer både skriftlig og muntlig, og har årlige oversikter over vedtak. Kommunikasjonssjef nevner at rapportering også skjer i utvalgsmøter og gjennom Framsikt, som også brukes i prosessen med å utarbeide tertial- og årsrapporter.

Ifølge direktør for stab finnes det ikke en felles skriftlig rutine for hvordan det skal rapporteres til kommunedirektør. Kommunikasjonssjef understreker at de ulike kommunalområdene og enheter under dem ikke har en felles måte å rapportere på, men at bruken av Framsikt i praksis innebærer at rapporteringen skjer på en systematisk måte. Blant annet er det et både rutiner og et årshjul for hvor og når kommunaldirektørene skal rapportere i Framsikt. Hun viser også til at økonomisjef sikrer dette ved å informere de det gjelder når det skal rapporteres på gjennomføringen av politiske vedtak, i tråd med årshjulet. Da beskrives det i hvilke saker det skal rapporteres på og det settes frister for rapporteringen.

Konstituert direktør for KOA påpekte at det finnes en mal for hvordan kommunaldirektørene skal rapportere i tertialrapporteringen. Denne inneholder tematiske overskrifter som skal fylles ut, for eksempel tilbakerapportering av oppfølgingen av verbalvedtak. Etter gjennomgang av de seneste tertial- og årsrapportene er det revisjonens inntrykk at disse følger en innholdsfortegnelse som forplikter kommunalområder og enheter under dem å rapportere på status knyttet til faste temaer, som blant annet driftsmessig status, sykefravær, økonomisk utvikling (mer-/mindreforbruk brutt ned på enheter) og verbalvedtak.

På spørsmål om politikerne opplever at administrasjonen rapporterer jevnlig til dem om status på iverksetting av kommunestyrets vedtak var 76 % enten delvis eller helt enige. 20 % var delvis enig, mens 4 % var helt uenige.



Figur 4: Kommunen rapporterer jevnlig til kommunestyret om status på iverksetting av vedtak?

På spørsmål om administrasjonen har gode systemer og rutiner for å rapportere om status for iverksetting av vedtak til kommunestyret svarte politikerne som følger: 61,1 % svarte at de var delvis enige i påstanden, mens 30,8% svarte at de var helt enige. 7,7 % var helt uenige, ingen var delvis uenige.

Svaralternativ	Prosent
Helt uenig	7,7%
Delvis uenig	0,0%
Delvis enig	61,5%
Helt enig	30,8%
Ingen formening	0,0%
N	26

Tabell 4: Administrasjonen har gode systemer og rutiner for å rapportere om status for iverksetting av tiltak til kommunestyret?

Det vil si at 92,3 % svarte at de var enige eller delvis enige i at administrasjonen har gode systemer og rutiner for å rapportere om status for iverksetting av vedtak til kommunestyret.

4.2.6 Formalisert beskrivelse av ansattes ansvar og roller knyttet til budsjett

Alle direktører, inkludert konstituert kommunedirektør, viser til delegasjonsreglement og stillingsinstrukser som de dokumentene som tydeliggjør ansvar og roller knyttet til oppfølging av budsjett.

I Moss kommune er lederes ansvar og roller knyttet til budsjett og økonomi definert gjennom kommunedirektørens videredelegeringsreglement. Ansvar er fordelt på fire nivåer i organisasjonen. Kommunedirektør har det øverste ansvaret for hele kommunens budsjett, anvisningsmyndighet og budsjettendringer. Direktørene har budsjettansvar for eget kommunalområde, fullmakt til anskaffelser over terskelverdi. Enhetsledere og fagsjefer har ansvar for økonomistyring og budsjettforvaltning innen eget område, samt anskaffelser under terskelverdi. Virksomhetsledere har det samme ansvarsområdet som enhetsledere/fagsjefer, men det er begrenset til egen virksomhet. Avdelingsledere har økonomiansvar for avdeling, med begrenset fullmakt til økonomiske disposisjoner.

4.2.7 Rutiner for å sikre at budsjett følges opp og at avvik oppdages og korrigeres

I Moss kommunes økonomireglement er det formulert syv overordnede prinsipper som skal ligge til grunn for kommunens økonomiforvaltning. Ett av disse prinsippene understreker at kontrollrutiner skal bidra til å redusere risikoen for avvik fra fastsatte mål og rammer. Dette innebærer at kommunen skal ha systemer og praksis som sikrer at økonomiske beslutninger og gjennomføring skjer i tråd med vedtatte planer og politiske føringer. Økonomisjefen og direktøren for Plan, miljø og teknikk beskriver hvordan dette ivaretas gjennom månedlig rapportering i Framsikt, kombinert med jevnlig møter med enhetsledere for å følge opp status og avvik. Direktør for Kultur, oppvekst og aktivitet viser til bruk av budsjetttrundskriv og etablerte oppfølgingsrutiner som sikrer at budsjettet følges. Direktør for Helse og mestring fremhever tertialrapportering og kontinuerlig arbeid i Framsikt som sentrale verktøy for å overvåke økonomisk utvikling og sikre at tiltak iverksettes ved behov.

Avvik oppdages ved hjelp av den løpende rapporteringen som skjer gjennom økonomisystemer og tertialrapporter. Månedlig oppfølging og internkontroll skal gjennomføres av ledere. Avvik skal vurderes opp mot budsjettforutsetninger og rapporteres videre i linjen. Framsikt brukes som verktøy for økonomisk rapportering og analyse. Ved vesentlige avvik skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

4.2.8 Rapportering til kommunestyret om økonomisk utvikling og forslag om endringer i budsjettet

Rapporteringen til kommunestyret er forankret blant annet i økonomireglementet. Kommunedirektør skal rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektør foreslå endringer i årsbudsjettet, jf. kommuneloven § 14-5 tredje ledd.¹⁵

Det rapporteres for hvert tertial, og som del av dette i årsrapport/beretning. Tertialrapportene skal gi en helhetlig oversikt over økonomisk status og prognose for budsjettåret. Rapportene skal inneholde oppstillinger som viser justert budsjett, samt regnskap hittil i år. Det skal rapporteres både på driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet.

Tertialrapportene skal også inneholde rapportering i forhold til virksomheten ellers – herunder:

- Verbale vedtak
- Status ift. vedtatte tiltak
- Sykefravær/medarbeideroppfølging
- Status innenfor kommunal- og stabsområder/rammeområder
- Mål/KPIer
- Internkontroll iht. styringsdokumentet for kommunedirektørens internkontroll
- Eventuelle avvik i forhold til klimabudsjett og årsaken til dette

Listen over er ikke uttømmende.

Videre bør ordføreren i samme sak rapportere tilbake til kommunestyret om hvordan den delegerte myndigheten i henhold til kommuneloven § 6-1 er benyttet. For investeringsprosjekter rapporteres det på økonomisk status, fremdrift og risiko. I tertialrapportene foreslår også kommunedirektør eventuelle endringer i forhold til årets budsjett, herunder justering av rammer i forhold til prosjektenes faser og konsekvensene for økonomiplanperioden. I de tilfeller det er vesentlige avvik, skal det fremmes forslag om korrigerende tiltak. Tiltakene skal beskrive eventuelle konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne, samt økonomiske konsekvenser for kommunen¹⁶.

Alle intervjuede bekrefter at det rapporteres om utviklingen av inntekter og utgifter gjennom tertialrapporter og årsrapport, og at denne rapporteringen skjer via Framsikt. Vår gjennomgang av de seneste tertial- og årsrapportene viser også dette.

Direktør for Plan, miljø og teknikk og direktør for Helse og mestring forklarte at når det oppstår behov for endringer i politiske vedtak håndteres dette ved å fremme nye saker til formannskapet. Dette skjer når det oppdages at vedtak ikke kan gjennomføres som planlagt, eller når det oppstår behov for justeringer i gjennomføringen. Konstituert kommunedirektør utdyper at slike saker også håndteres gjennom etablerte saksfordelingsmøter, der administrasjonen og politisk ledelse sammen vurderer hvilke saker som skal behandles hvor og når. I tillegg skjer oppfølging og avklaring gjennom løpende rapportering, som sikrer at politiske vedtak følges opp og eventuelle avvik fanges opp tidlig.

¹⁵ Økonomireglement Moss kommune, s. 11

¹⁶ Ibid s. 12

4.3 «Parkeringssaken» ved Grindvold omsorgsboliger

Grindvold omsorgsboliger ble bestilt av kommunalområdet Helse og mestring. Vedtak om detaljregulering i forbindelse med byggeprosjektet ble fattet i kommunestyret 23.03.2021 i sak 032/21. Byggeprosjektet hadde en forventet oppstart vinteren 2021 og forventet ferdigstillelse vinteren 2023. Ved ferdigstillelse ble det oppdaget at det var svært få parkeringsplasser som var tilgjengelige for andre enn ansatte (herunder besøkende). Dette førte både til at kommunen måtte se på alternative løsninger, og at politisk nivå fulgte opp administrasjonen for å sikre dette.

Revisjonen har fått tilsendt tre dokumenter som vi oppfatter som sentrale for arbeidet med å redegjøre for saken. Disse er alle politisk behandlet og tatt til orientering.

Notat fra MKEiendom – Oppfølging av politisk vedtak om Grindvold omsorgsbolig

Notatet fra MKEiendom fra 16. august 2024 redegjør for parkeringsplanlegging og oppfølging ved Grindvold omsorgsbolig. Prosjektet ble utviklet med mål om å etablere maksimalt antall parkeringsplasser, og endte med 36 plasser i en parkeringskjeller. Det var planlagt at både gjesteparkering, HC-plasser, ansattparkering og tjenestebiler skulle benytte kjelleren. En misforståelse oppsto ved innflytting, der driftsorganisasjonen antok at kjelleren kun var for ansatte. Dette førte til feilinformasjon og medieoppslag. MKEiendom har beklaget dette og har iverksatt tiltak: merkede gjesteplasser både ute og inne, åpning av kjelleren for besøkende, og etablering av dropp-soner. Det understrekes at tiltakene var planlagt fra starten av prosjektet, og at vedtaket nå er gjennomført. MKEiendom uttrykker stolthet over prosjektet og håper notatet bidrar til å rette opp inntrykket. Grindvold omsorgsboliger fremheves som et kvalitetsbygg og viktig tilskudd til kommunens omsorgstilbud.

Notatet ble sammen med kartleggingen av administrasjonens oppfølging av saken vedlagt som saksdokument da saken om orientering om parkering ved Grindvold omsorgsbolig ble behandlet 3. september 2024 i sak 039/24 i Hovedutvalg for helse og mestring, hvor kommunedirektørens redegjørelse ble tatt til orientering.

Orienteringer om parkering ved Grindvold omsorgsbolig

Vi har fått tilsendt saksfremlegget i sak 039/24, fra 3. september 2024, hvor administrasjonen redegjør i hovedutvalg for helse og mestring om hvordan kommunen har jobbet for å finne en løsning på utfordringene med parkering ved omsorgssenteret. Dokumentet er en orientering til Hovedutvalg for helse og mestring om parkeringssituasjonen ved Grindvold omsorgsbolig. Det redegjøres for at det i juni 2024 ble oppdaget at besøkende ikke hadde tilgang til parkeringskjelleren. Misforståelsen oppsto under byggeprosessen, og tilgangsstyring bidro til at parkeringskjelleren ble oppfattet som at den kun skulle tjene ansattes parkeringsbehov. Kommunen hadde merket opp fem parkeringsplasser langs veien (to HC-plasser og tre ordinære plasser), og MKEiendom hadde åpnet kjelleren for besøkende med tre merkede plasser. Tilgangsstyring ble justert, og pårørende fikk tilgangsbrikker. Kommunedirektøren har beklaget feilinformasjon som ble gitt til media og pårørende, og ville evaluere parkeringssituasjonen når full drift er etablert. Det ble senere vedtatt å ta i bruk en idrettsbane i nærheten som parkeringsplass. Ifølge administrasjonens redegjørelse for saken har det ikke vært økonomiske konsekvenser for budsjett eller handlingsplan knyttet til saken. Hovedutvalg for helse og mestring tok saken til orientering.

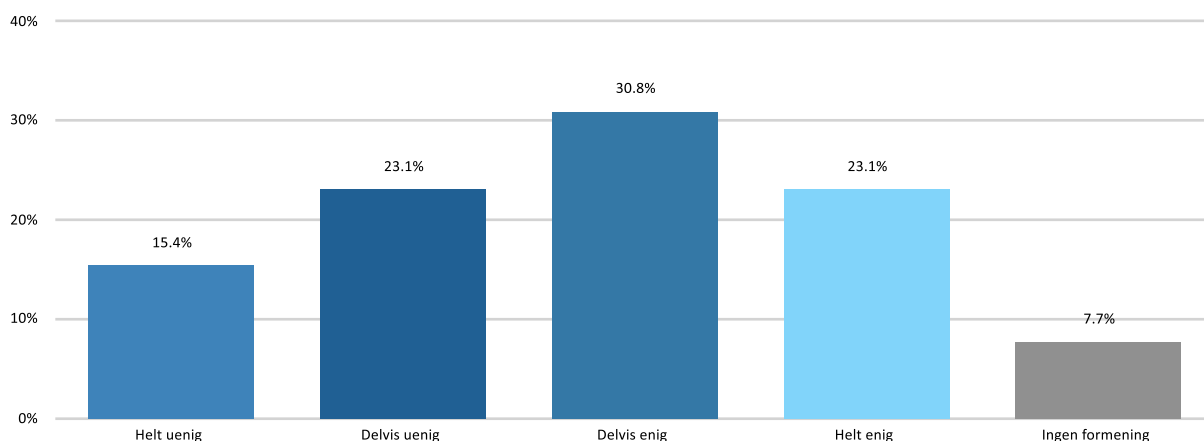
Kartlegging av administrasjonens oppfølging av kommunestyrevedtak 45/21 – Grindvold omsorgsbolig

Kommunestyret vedtok i sak 92/24 10. september 2024 at kommunedirektøren skal gjennomføre en kartlegging av administrasjonens oppfølging av kommunestyrevedtak 45/21 om bygging av Grindvold omsorgsbolig.

Kartleggingen omfatter administrasjonens oppfølging av kommunestyrets vedtak om bygging av Grindvold omsorgsbolig, med særlig fokus på parkeringsløsningen. Kartleggingen avdekket at det oppsto en misforståelse i prosjektgruppen: parkeringskjelleren ble antatt å være forbeholdt ansatte, til tross for at vedtaket og forprosjektet la opp til at den også skulle brukes av besøkende. Det ble konkludert med at årsaken til misforståelsen var manglende referatføring, svak kompetanseoverføring ved utskifting av prosjektmedlemmer, og manglende kontroll ved ferdigstillelse. Kommunedirektøren konkluderer med at det ikke ble kontrollert om vedtaket var fulgt opp ved prosjektets slutt. Det er nå innført forbedrede rutiner: bedre referatføring, behandling av endringer i styringsgruppen, og kontroll av vedtak ved ferdigstillelse. Parkeringskjelleren er åpnet for besøkende fra august 2024.

I kontrollutvalgets møte den 2. juni 2025 ble det vedtatt å ta informasjonen til orientering

Revisjonen spurte politikerne om de opplevde at saken om parkering ved Grindvold omsorgsboliger er per dags dato tilstrekkelig redegjort for av administrasjonen. 52,9 % var helt eller delvis enige i påstanden. 36,5 % var helt eller delvis uenige.



Figur 5: Saken om parkering ved Grindvold omsorgsboliger er per dags dato tilstrekkelig redegjort for av administrasjonen?

4.4 Vurderinger

4.4.1 Systemer for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging

Våre undersøkelser viser at Moss kommune har etablert egnede systemer for å sikre oversikt over politiske vedtak som krever oppfølging. Saks- og arkivsystemet WebSak+ (med modulen Møte+) fanger opp saker etter politisk behandling ved bruk av standardiserte vedtakskoder, som for eksempel definerer om de er klare til oppfølging eller når oppfølging er utført. Når en sak er ferdig politisk behandlet, plasseres den automatisk i en egen oppfølgingskurv hos ansvarlig saksbehandler, som så oppdaterer koden når vedtaket er utført. Dette systemet gir en løpende oversikt over hvilke vedtak som venter på oppfølging, og hvem som har ansvaret. Rutiner for bruk av vedtakskodene er dokumentert og ut fra intervjuene og spørreundersøkelsen er det vårt inntrykk at disse er kjent i organisasjonen.

I tillegg til WebSak+ anvendes Framsikt (kommunens økonomi- og planverktøy) for å følge opp verbalvedtak i budsjett og økonomiplan, og status for slike vedtak rapporteres tertialvis og i årsrapport. Kommunalområdet Plan, Miljø og Teknikk har også tatt i bruk Microsoft Planner for å registrere og følge opp politiske bestillinger og vedtak som faller utenfor ordinær saksgang (særlig tilleggspunkter fra politiske møter).

En utfordring ved dagens praksis er at bruken av flere verktøy kan skape fragmentering. WebSak+ håndterer ikke tilleggspunkter i vedtak optimalt, noe som har gjort det nødvendig med alternative løsninger som Planner og OneNote i enkelte enheter. Dette kan gå utover den helhetlige sporbarheten dersom informasjon må samles fra flere steder. Den gjennomgåtte "parkeringssaken" ved Grindvold omsorgsboliger illustrerer at det kan oppstå svikt selv med gode systemer, særlig hvis dokumentasjon ikke er grundig nok. Etter revisjonens skjønn var en del av utfordringen at det ikke ble overført relevant informasjon gjennom hele prosjektperioden, internt i prosjektgruppen og mellom prosjektgruppen og administrasjonen. Likevel tyder alt på at risikoen for at viktige vedtak ikke fanges opp er lav. Politisk sekretariat har klare rutiner for å overlevere alle vedtak til administrasjonen, og ansvar fordeles tydelig videre i linjen.

Spørreundersøkelsen blant folkevalgte underbygger vår vurdering; 88 % av kommunestyremedlemmene som svarte, er enige eller delvis enige i at administrasjonen har god oversikt over politiske vedtak. Dette høye tallet indikerer at de folkevalgte opplever oversikten som betryggende.

Det er derfor revisjonens vurdering at kriteriet om at kommunen skal ha system for å holde oversikt over vedtak som krever oppfølging er oppfylt.

4.4.2 Systemer for å sikre iverksetting av vedtak uten ugrunnet opphold

Kravet i kommuneloven er at kommunedirektør skal iverksette vedtak uten ugrunnet opphold. En forutsetning for dette er at det er etablert en internkontroll for å sikre at vedtak følges opp, for eksempel gjennom bruk av reglementer, rutinebeskrivelser og/eller bruk av elektroniske verktøy som er tilpasset kommunens størrelse, egenart og risikoforhold.

Kommunedirektørens delegeringsreglement og videredelegering klargjør hvem som har myndighet til å gjennomføre vedtak på ulike nivå. Alle intervjuer med toppledelsen tyder på at denne ansvarsfordelingen er kjent i organisasjonen. Lederne vet hvilke vedtak de selv kan iverksette og hvilke som må løftes til overordnet. Det fremheves også i intervju at delegasjonsreglementet nylig er revidert, og dette har klargjort hvilke utvalg og enheter som har ansvar for hvilke sakstyper.

Administrasjonens har en etablert møtestruktur, hvor for eksempel saksfordelingsmøter i forkant av hver politiske møterunde. Her møtes kommunedirektøren, kommunalsjefer (kommunalområdedirektører) og politisk ledelse for å gjennomgå vedtak som er fattet og kommende saker. I disse møtene blir oppfølgingsansvar for nye vedtak fordelt eksplisitt til riktig kommunalområde og ansvarlig leder. Denne rutinen sikrer at ingen vedtak blir liggende uadressert, og at alle vet hvem som "eier" oppfølgingen. Utover dette følges vedtaksoppfølging opp jevnlig i ledermøter innen hvert kommunalområde. Mange enheter har et fast agendapunkt for status på politiske vedtak i sine interne møter. Slik sørger man for at vedtak holdes høyt på dagsorden til de er utført. I løpet av 2025 har økonomi- og vedtaksoppfølging blitt omtalt i hvert formannskapsmøte.

Administrasjonens praksis understøttes også av de digitale verktøyene til å distribuere vedtak til saksbehandlere så fort de er fattet. Systemer som Framsikt (for budsjettvedtak) og Planner (i PMT) bidrar til at det blir registrert oppgaver med tidsfrister og ansvarlige. Administrasjonen har ikke en felles skriftlig rutinebeskrivelse for vedtaksoppfølging som gjelder på tvers av kommunalområdene. Dagens ordninger fungerer, men de er i stor grad basert på møtestrukturen og digitale verktøy. Kommunalområdet PMT har hatt et behov for å utarbeide en intern rutine for sine vedtak. Liknende rutiner har enkelte andre kommunalsjefer også gitt uttrykk for at kan være aktuelt å innføre.

Revisjonen ser disse utfordringene i sammenheng med vurderingen i kapittel 4.4.1. En ytterligere samordning av prosedyrene for å følge opp vedtak, vil styrke internkontrollen ved å redusere personavhengighet og sikre at alle følger samme prosess for å iverksette vedtak raskt.

Spørreundersøkelsen viser at flertallet av politikerne mener administrasjonen har tilstrekkelig kapasitet til å igangsette vedtak (65,4 % enige, hvorav 15,4 % "helt enig"), men her er det også en betydelig andel (34,6 %) som er delvis uenige. Dette tyder på en viss bekymring blant enkelte folkevalgte for om kapasiteten strekker til for rask iverksetting i alle saker. Revisjonen vurderer at dette er noe administrasjonen bør være oppmerksomme på.

Vår samlede vurdering at kommunen oppfyller kravet til å ha systemer for å sikre at vedtak iverksettes uten ugrunnet opphold. Oppfølgingen av vedtak er forankret i klare ansvarsforhold, faste møtearenaer og integrerte verktøy, noe som bidrar til at vedtak kan settes ut i livet uten ugrunnet opphold.

For å ytterligere styrke og effektivitet er det muligheter for å samordne systemene bedre. Vi anbefaler derfor kommunen å samordne systemene for oppfølging av vedtak på tvers av kommunalområdene, slik at oppfølgingen av alle typer vedtak skjer på en enhetlig måte.

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

Kommunen har etablert en praksis som ivaretar kravet om å fange opp og melde fra dersom et vedtak ikke lar seg gjennomføre. Denne praksisen er i stor grad basert på ledelsens årvåkenhet og kommunikasjon, og oppfattes som tydelig av alle involverte.

Administrasjonen forsøker å være i forkant hvis det i et politisk møte fremmes et forslag som administrasjonen ser at ikke kan iverksettes, ved å opplyse om at det er sider ved vedtaket som ikke kan gjennomføres. Dermed kan man oppklare dette underveis og unngå å havne i en situasjon der vedtak må stoppes i etterkant.

Dersom et vedtak alt er fattet, og man senere oppdager forhold som hindrer gjennomføring, har kommunen en praksis for å varsle politisk nivå. Kommunedirektøren tar da saken opp med ordføreren så snart som mulig, og forbereder en ny sak til politisk behandling der problemet forklares. I en slik sak vil administrasjonen redegjøre for hvorfor vedtaket ikke kan gjennomføres som forutsatt. For eksempel kan det dreie seg om uforutsette kostnader, urealistiske tidsfrister eller konflikter med lovverk. Det folkevalgte organet kan da gjøre et nytt vedtak, justere det opprinnelige vedtaket eller gi nødvendige tilleggsressurser. Alle de intervjuede kommunalsjefene bekrefter at de innen sine områder følger denne fremgangsmåten; hvis et vedtak viser seg umulig å realisere, vil de informere kommunedirektør eller ordfører om dette og bidra til å fremme en korrigerende sak eller melding til kommunestyret. Med andre ord er det en kultur for å si ifra når forutsetningene svikter.

Et konkret eksempel som har vært nevnt, er at dersom et politisk vedtak mangler budsjettdekning, vil administrasjonen utarbeide en tilleggsinnstilling om finansiering eller foreslå omprioriteringer i budsjettet. Denne handlemåten sikrer at politikerne holdes orientert og kan fatte oppdaterte beslutninger.

Spørreundersøkelsen gir en tydelig indikasjon på at politikerne er fornøyde med denne praksisen: 92,3 % av kommunestyrerepresentantene svarer at de er helt eller delvis enige i påstanden "Administrasjonen gir klar beskjed når de mener at et politisk vedtak ikke kan gjennomføres". Ingen er helt uenige, og kun ca. 8 % er delvis uenig. Dette er et resultat som indikerer at de folkevalgte opplever at administrasjonen gir tydelig tilbakemelding om vedtak som ikke kan gjennomføres.

Kommunen har ikke en skriftlig retningslinje for varslingsprosessen når man ser at et vedtak ikke kan gjennomføres. For å sikre lik håndtering hver gang, kunne kommunen med fordel skriftliggjøre dette. Det er derfor revisjonens anbefaling at kommunen bør skriftliggjøre ønsket praksis for tilbakemelding når et vedtak ikke kan gjennomføres.

4.4.4 Formaliserte rutiner for å rapportere tilbake til kommunestyret på gjennomføringen av vedtak

Basert på datagrunnlaget vurderer vi at Moss kommune i stor grad har oppfylt kravet om formaliserte rutiner for rapportering til kommunestyret om gjennomføring av vedtak. Kommunens delegeringsreglement og økonomireglement fastsetter tydelige krav til rapportering, inkludert tertialrapporter og årsberetning. Det rapporteres systematisk på verbalvedtak, både gjennom Framsikt og i politiske møter, og det finnes maler og årshjul som styrer rapporteringsprosessen.

Kommunestyrets delegeringsreglement slår fast at kommunedirektøren minst årlig skal rapportere om internkontroll og oppfølging av vedtak. Økonomireglementet er strengere, og pålegger administrasjonen å rapportere økonomisk status og iverksetting av vedtak tre ganger i året, i tertialrapporter samt årsberetning. Det er tydelig beskrevet hva rapportene skal inneholde, både knyttet til økonomisk utvikling og status for oppfølging av verbalvedtak.

Revisjonen opplever at reglementet følges opp i praksis. Kommunedirektør utarbeider to tertialrapporter samt årsrapport, hvor status på oppfølging av politiske vedtak inngår. I Årsrapport for 2024 finner vi for eksempel en egen oversikt over 55 verbalvedtak fra budsjettvedtaket, med beskrivelse av hvordan hvert enkelt er fulgt opp. Tilsvarende blir utestående vedtak kommentert i tertialrapportene gjennom året. Rapporteringen skjer digitalt i Framsikt, som samler opplysninger fra alle kommunalområder. Hver kommunalsjef følger en mal med faste punkter når de rapporterer, deriblant et punkt for "oppfølging av politiske vedtak/verbalvedtak". Økonomisjefen koordinerer denne prosessen ved å minne kommunalområ-

dene på hva som skal rapporteres når. I tillegg til de skriftlige rapportene gir administrasjonen ofte muntlige statusoppdateringer i politiske utvalg og formannskap underveis, spesielt om større vedtak og prosjekter. Dermed holdes politikerne løpende orientert mellom de formelle rapportene.

Administrasjonen har også gjort tiltak for å gjøre statusen for vedtak mer tilgjengelig for politikerne gjennom Framsikt. Eksempelvis kan politikerne selv hente ut oversikt over verbalvedtak i systemet. Administrasjonen har gitt uttrykk for at det likevel er et forbedringspotensial i å gjøre slik informasjon mer brukervennlig eller automatisk synlig, og at dette er noe som vurderes.

Spørreundersøkelsen blant kommunestyrerepresentantene viser tilfredshet med rapporteringsrutinene: 92,3 % er helt eller delvis enige i at administrasjonen har gode systemer for å rapportere status på iverksetting av vedtak. Kun 7,7 % (to respondenter) er helt uenige. Denne tilbakemeldingen bekrefter at de formaliserte rutinene faktisk fungerer etter intensjonen sett fra brukernes (politikernes) side.

Samlet sett er det vår vurdering at dette kriteriet er oppfylt, i og med at Moss kommune har et godt formalisert system for tilbakerapportering, både i form av vedtatte retningslinjer og i praktisk gjennomføring.

4.4.5 Formalisert beskrivelse av ansattes ansvar og roller knyttet til budsjett.

For å oppfylle kravet om internkontroll knyttet til oppfølgingen av budsjettvedtak legger vi til grunn at kommunen må sikre at ansattes ansvar og fullmakter knyttet til budsjett er klare og formaliserte. Det er vår vurdering at kommunen har fulgt opp dette kravet.

Delegasjonsreglementet og stillingsinstrukser etablerer tydelige roller og ansvar. Kommunedirektørens videre delegeringsreglement fordeler budsjettansvaret på fire nivåer, fra kommunedirektør til avdelingsledere, med klart definerte fullmakter og ansvarsområder. Dette gir en tydelig organisering som legger til rette for god økonomistyring og oppfølging av budsjettvedtak. Det bidrar også til at ansatte vet hvilke beslutninger de kan ta, og hvilke økonomiske disposisjoner de har myndighet til.

Budsjettfullmakter er fordelt på fire ledernivåer. Kommunedirektøren har overordnet ansvar for hele kommunebudsjettet, inkludert myndighet til å omdisponere midler mellom rammeområder innen gitte grenser og anvisningsmyndighet generelt. Direktørene har ansvar for budsjettet i sitt kommunalområde, med tilhørende fullmakt til å godkjenne større utgifter eller tiltak innenfor sitt område. Enhetsledere har ansvar for budsjettoppfølging i sin enhet og kan foreta disposisjoner opp til definerte beløpsgrenser. Avdelingsledere og andre underliggende ledere har typisk mer begrensede økonomiske fullmakter, men like fullt et klart ansvar for å holde sine budsjettposter. Denne strukturen er dokumentert skriftlig og gjort kjent i organisasjonen, slik at hver leder vet hvilket ansvar de har.

Alle intervjuobjektene viste til delegasjonsreglementet som grunnlag for sin budsjettddisponering. Både konstituert kommunedirektør og de øvrige vi har intervjuet bekrefter at ansvar og roller knyttet til budsjettoppfølging er godt forstått.

Det ble også opplyst at kommunen oppdaterte sitt delegeringsreglement i 2025, noe som viser at formaliseringen holdes ved like og tilpasses endringer. For eksempel ble ansvarsdelingen mellom hovedutvalgene og administrasjonen tydeliggjort.

4.4.6 Rutiner for å sikre at budsjett følges opp og at avvik oppdages og korrigeres

Revisjonen vurderer at kommunen i hovedsak har fulgt opp kriteriet om å ha rutiner og reglement som sikrer at budsjettet følges og at avvik oppdages. Økonomireglementet inneholder tydelige prinsipper for økonomiforvaltning, der kontrollrutiner skal redusere risikoen for avvik fra vedtatte mål og rammer. Det slås fast at økonomisystemet skal legge til rette for at man til enhver tid kan se forbruk i forhold til budsjett, slik at «eventuelle avvik oppdages så tidlig som mulig og korrigerende tiltak kan iverksettes raskt».

Slik vi vurderer det er det etablert en systematisk praksis for dette i kommunalområdene. Månedlig rapportering i Framsikt og jevnlig møter med enhetsledere benyttes for å følge opp status og avdekke eventuelle avvik. Direktørene viser også til budsjetttrundskriv, tertialrapportering og etablerte oppfølgingsrutiner som sentrale verktøy for å overvåke økonomisk utvikling. Avvik identifiseres gjennom løpende rapportering og vurderes opp mot forutsetningene som er lagt i budsjettet.

Enhetsledere rapporterer sine tall og eventuelle avvik oppover i linjen hver måned. Kommunalsjefene holder gjerne økonomimøter med sine underliggende enheter jevnlig (for eksempel hver måned eller hvert kvartal) for å drøfte budsjettstatus. Eventuelle tegn til merforbruk eller mindreforbruk adresseres da. Ved vesentlige avvik skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet, noe som viser at det finnes en mekanisme for korrigerende tiltak. I 2. tertial 2025 ble det for eksempel iverksatt tiltak for å stramme inn og omprioritere innenfor områder med prognoser om overforbruk, samtidig som underforbruk på andre områder ble omdisponert til andre tiltak.

Intervjuene indikerer at det er sterkt fokus i administrasjonen på å holde budsjettet. Kommunedirektøren og økonomisjefen formidler tydelig til alle ledere at avvik skal unngås, og at behov må løses gjennom omprioriteringer heller enn overskridelser. Denne kulturen har blant annet ført til at økonomi var tema på hvert møte i formannskapet i 2025, som nevnt tidligere.

Revisjonen vurderer at disse rutinene fanger opp avvik på en betryggende måte. Når et avvik oppstår, blir det fanget opp enten i den månedlige linjrapporteringen eller i tertialgjennomgangen, og håndteres videre av kommunedirektør og politisk nivå. I dag kan det variere litt hvordan enhetsledere melder fra, noen rapporterer kun skriftlig, andre opplyser om avvik også i oppfølgingsmøter med nærmeste leder. Kommuneledelsen gir uttrykk for at dette er hensiktsmessige tilpasninger som reflekterer ulike behov for rapportering fra de ulike delene av organisasjonen.

4.4.7 Rapportering til kommunestyret om økonomisk utvikling og forslag om endringer i budsjettet.

Kommuneloven slår fast at kommunedirektør skal rapportere minst to ganger i året til kommunestyret om den økonomiske utviklingen og foreslå endringer hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik.

Kommunens økonomireglement beskriver tydelig administrasjonens rapporteringsplikt til kommunestyret. Det fastsettes tydelige krav til hva rapportene skal inneholde. Kommunen følger økonomireglementets krav om at tertialrapportene skal gi en helhetlig oversikt over økonomisk status. Rapportene viser det aktuelle regnskapet opp mot justert budsjett, og en prognose for helårsresultatet. De inneholder forklaringer på eventuelle avvik og omfatter både driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet. Det rapporteres også på status for internkontroll, større tiltak, sykefravær, eventuelle avvik på klima- og miljøtiltak, samt status for oppfølging av politiske verbalvedtak. Vår gjennomgang av tertial- og årsrapporter viser at dette er grundige rapporter som sikrer at kommunestyret kan danne seg et godt bilde av utviklingen i kommunen.

Moss kommune gjennomfører disse rapporteringene som planlagt. Dokumentasjon viser at tertialrapportene for 2025 ble fremmet og behandlet politisk (1. tertial i juni og 2. tertial i oktober), og årsberetningen for 2024 ble behandlet i kommunestyret juni 2025. Kommunen oppfyller dermed kravene til hyppighet og innhold i økonomirapporteringen.

Vi har sett at håndtering av budsjettavvik er en del av den løpende internkontrollen, og at intern rapportering bidrar til identifisering av eventuelle behov for budsjettjusteringer. Kommunedirektøren har jevnlig møter med ordfører og sentrale politikere. I formannskapet og i saksfordelingsmøter drøfter administrativt og politisk nivå kommende saker. Disse arenaene er sentrale for å gjøre avklaringer når det er behov for budsjettjusteringer. Dersom en budsjettjustering er påkrevd, vil det planlegges i fellesskap med politikerne hvordan og når saken skal legges frem politisk. Administrasjonen kan da fremme separate saker for budsjettendring, for eksempel om et prosjekt får vesentlig økte kostnader.

Det er vår vurdering at kommunen har fulgt opp kriteriet om at kommunedirektør skal rapportere minst to ganger i året til kommunestyret om den økonomiske utviklingen og foreslå endringer hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik.

4.5 Konklusjon og anbefalinger

Moss kommune har i stor grad etablert systemer og praksis som sikrer helhetlig oppfølging av politiske vedtak. Kommunen oppfyller kravene i kommuneloven og har en kultur for å følge opp vedtak på en strukturert og ansvarlig måte. Forbedringspotensialet ligger i å samordne og formalisere enkelte rutiner på tvers av kommunalområdene for å styrke internkontrollen og sikre enhetlig praksis.

Vi vurderer kommunens systemer for å holde oversikt over politiske vedtak som gode, og at de digitale systemene WebSak+ og Framsikt bidrar til å sikre dette på en god måte. Kommunens rutiner og vedtakskoder sikrer tydelig registrering og oversikt over vedtak. Vi har sett at man på grunn av begrensninger i systemene har tatt i bruk støttesystemer som OneNote og Planner til å følge opp for eksempel tilleggspunkter i vedtak. Dette kan være hensiktsmessig, men også medføre en risiko for fragmentering i den videre oppfølgingen av vedtakene. Spørreundersøkelsen viser høy tillit blant folkevalgte til at administrasjonen holder oversikt over vedtakene de har fattet.

Kommunen arbeider systematisk med å sikre at vedtak blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Systemene som skal sikre at vedtak iverksettes fanger imidlertid ikke nødvendigvis opp alle typer saker, noe kommunalområdene har funnet litt ulike løsninger for. Dette innebærer at deler av internkontrollen knyttet til å sikre at vedtak iverksettes er mer fragmentert enn ønskelig. Spørreundersøkelsen viser også at et det var et lite mindretall av politikerne som hadde noe bekymring for administrasjonens kapasitet til å iverksette vedtak på en effektiv måte. For å ytterligere styrke og effektivisere administrasjonens arbeid med vedtaksoppfølging anbefaler vi at kommunen samordner systemene for oppfølging av politiske vedtak på tvers av kommunalområdene, slik at oppfølgingen av alle typer vedtak skjer på en enhetlig måte.

Slik vi vurderer det har kommunen etablert en tydelig praksis for å varsle politisk nivå når vedtak ikke kan gjennomføres. Kommunedirektøren tar ansvar for å informere og fremme korrigerende saker. Det finnes en god kultur for dette, men praksisen er ikke skriftliggjort. Spørreundersøkelsen viser at politikerne har tillit til at de vil bli varslet hvis det er vedtak som av ulike grunner ikke kan gjennomføres. For å sikre lik håndtering hver gang, kunne kommunen med fordel skriftliggjøre dette. Det er derfor revisjonens anbefaling at kommunen bør skriftliggjøre ønsket praksis for tilbakemelding når et vedtak ikke kan gjennomføres.

Kommunen har godt etablerte rutiner for å rapportere på gjennomføringen av vedtak gjennom tertial-rapporter og årsberetning. Framsikt brukes aktivt i dette arbeidet, og det finnes maler og årshjul som sikrer systematikk. Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer at politikerne opplever rapporteringen som god og oversiktlig.

Delegasjonsreglement og stillingsinstrukser etablerer etter vår oppfatning tydelige rammer for budsjettansvaret blant ledere i kommuneorganisasjonen. Fullmaktene er fordelt på fire nivåer, og ansvaret er godt forstått i organisasjonen.

Administrasjonen holder kommunestyret orientert om hvordan budsjettet følges opp og det er lagt til rette for at politisk nivå kan kontrollere administrasjonens arbeid med å iverksette vedtak. Dette skjer blant annet ved hjelp av månedlig rapportering og i møter i hovedutvalgene og kommunestyret. Den interne rapporteringen i organisasjonen er gitt på en måte som kommunens ledelse opplever som hensiktsmessig. Rapporteringen bidrar til at avvik fanges opp og håndteres.

Vi vurderer det som at kommunen oppfyller kravene til rapportering om økonomisk utvikling. Det er også etablert en praksis gjennom møtestrukturen som legger til rette for at kommunedirektør foreslår endringer i budsjett hvis det er vesentlige endringer i forutsetningene for å holde rammene i budsjettet.

På bakgrunn av våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen

- samordner systemene for oppfølging politiske av vedtak på tvers av kommunalområdene
- skriftliggjør ønsket praksis for tilbakemelding når et vedtak ikke kan gjennomføres

5 KILDER

Sentrale rettskilder

- KommuneLOven, Lov om kommuner og fylkeskommuner, LOV-2018-06-22-83
- Prop. 46 L (2017-2018), forarbeider til ny kommuneLO.
- «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll», KS.
- «Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør», FOU-prosjekt 204031, KS.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Internkontroll i kommunesektoren» fra 2021

Sentrale styringsdokumenter

- Kommunestyrets delegeringsreglementer
- Saksbehandlingsreglement for kommunestyre i Moss kommune. Vedtatt av kommunestyret 11.12.2019 - sak 052/19. Endringer vedtatt av kommunestyret 17.04.2023 - sak 050/23. Endringer vedtatt av kommunestyret 11.02.2025 - sak 016/25 og 017/25. Endret av kommunestyret 08.04.2025 - sak 053/25
- Økonomireglement for Moss kommune
- Kommunedirektørens videredelegering
- PMT Politiske møter og oppfølging av politiske vedtak
- Oversikt over vedtakskoder
- Årsrapport 2024
- Tertialrapport 1. kvartal 2025
- Tertialrapport 2. kvartal 2025

Dokumenter tilknyttet utbyggingen av Grindvold omsorgsboliger

- Kartlegging av administrasjonens oppfølging av kommunestyrevedtak 45/21 – forprosjekt og bygging av Grindvold omsorgsbolig
- MK Eiendom Notat: Oppfølging av politisk vedtak Grindvold omsorgsbolig, parkering, datert 16.08.2024
- Orientering om parkering ved Grindvold omsorgsbolig – Hovedutvalg for helse og mestring – 039/24, 03.09.2024.
- Saksframlegg 045/21 Bygging av Grindvold omsorgsbolig med aktivitetssenter og kjøkken, til møte 04.05.2021

6 VEDLEGG

6.1 Kommunedirektørens uttalelse

Revisjonen mottok per e-post (datert 28.10.2025) følgende uttalelse fra kommunedirektøren i Moss kommune:

«Kommunedirektøren tar forvaltningsrevisjonen til etterretning.

Kommunedirektøren kommer til å utarbeide en prosedyre for oppfølging av politiske vedtak som tar opp i seg anbefalingen i forvaltningsrevisjonen. Prosedyren vil inneholde en felles beskrivelse av hvordan oppgavene med å følge opp politiske vedtak skal utføres i kommunens systemer. Den skriftlige prosedyren tilgjengeliggjøres i kvalitetssystemet Samsvar.»